

О. Г. СЕРЕДА

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ЗАХИСТУ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ
В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Монографія

Харків
«Право»
2016

УДК 349.2:331.45
ББК 67.9(4УКР)305
С32

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту правового забезпечення
інноваційного розвитку НАПрН України
(протокол № 5 від 27.05.2016 р.)*

Рецензенти:

*М. І. Інишин, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;
О. В. Москаленко, доктор юридичних наук, професор;
Л. П. Шумна, доктор юридичних наук, доцент*

Серета О. Г.

С32 Концептуальні засади державно-правового механізму захисту прав працівників в умовах інтеграції України до Європейського Союзу : монографія / О. Г. Серета. – Х. : Право, 2016. – 312 с.

ISBN 978-966-937-050-1

Монографію присвячено державно-правовому механізму захисту прав працівників в умовах європейської інтеграції, а також комплексному аналізу актуальних теоретичних і практичних проблем нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства України. Досліджено теоретичні і практичні проблеми державно-правового механізму захисту прав працівників, висвітлено проблемні питання та перспективи його запровадження й розвитку. Проаналізовано правовідносини у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, розкрито їх структуру. Окрему увагу приділено дослідженню проблем та напрямів удосконалення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. На підставі проведеного дослідження сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства із зазначених питань.

Для науковців і практичних працівників органів виконавчої влади та правоохоронних органів, викладачів, студентів, аспірантів і докторантів вищих юридичних навчальних закладів, а також тих, хто цікавиться проблемами державно-правового механізму захисту прав працівників в умовах європейської інтеграції.

**УДК 349.2:331.45
ББК 67.9(4УКР)305**

ISBN 978-966-937-050-1

© Серета О. Г., 2016
© Видавництво «Право», 2016

ЗМІСТ

| | |
|-----------------|---|
| ПЕРЕДМОВА | 5 |
|-----------------|---|

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

| | |
|--|----|
| 1.1. Поняття та значення державно-правового механізму захисту прав працівників в Україні в умовах євроінтеграції | 8 |
| 1.2. Верховенство права як основоположний принцип правового механізму захисту прав у сфері праці | 29 |
| 1.3. Поняття захисту прав працівників державою в умовах євроінтеграції | 55 |
| 1.4. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в умовах євроінтеграції: проблеми та перспективи розвитку | 78 |

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

| | |
|--|-----|
| 2.1. Історія становлення і розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства | 117 |
| 2.2. Поняття і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства | 136 |
| 2.3. Проблеми відмежування нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства | 155 |
| 2.4. Особливості вітчизняного правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства | 170 |
| 2.5. Специфіка міжнародного правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства | 177 |

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

| | |
|---|-----|
| 3.1. Поняття, сутність та значення правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства | 193 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| 3.2. Структура правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства..... | 205 |
|---|-----|

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

| | |
|--|-----|
| 4.1. Органи державної влади як суб'єкти нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства..... | 212 |
| 4.2. Взаємодія суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства..... | 235 |

РОЗДІЛ 5

ПРОБЛЕМИ І НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

| | |
|--|-----|
| 5.1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства | 251 |
| 5.2. Оптимізація системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства..... | 265 |
| 5.3. Шляхи розвитку видів і форм нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства..... | 279 |
| 5.4. Визначення меж нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства..... | 287 |

| | |
|----------------|-----|
| ВИСНОВКИ | 297 |
|----------------|-----|

| | |
|--------------|-----|
| ДОДАТОК..... | 310 |
|--------------|-----|

ПЕРЕДМОВА

Розвиток демократичних засад у виробничій сфері та у взаємовідносинах між суб'єктами трудового права, інтеграція з європейськими різноманітними інституціями (у тому числі і в царині праці) є стратегічною метою України за сучасних умов державного будівництва та першочерговим питанням на порядку денному всіх гілок влади в державі. Пріоритетним напрямом для науковців та практиків, роботодавців і працівників, державних установ та демократичних інституцій є проблематика приведення законодавства про працю України у відповідність до трудового законодавства Європейського Союзу, визначення напрямів співробітництва у зазначеній сфері тощо. Європейська інтеграція і членство в ЄС є найкращим способом реалізації національних інтересів України, побудови економічно розвиненої і соціальної держави й демократичного суспільства, зміцнення позицій у світовій системі міжнародних відносин, удосконалення державно-правового механізму забезпечення прав людини у сфері праці, оновлення й реформування трудового законодавства. Сьогодні в Україні триває складний процес реформування організації й функціонування правової системи (в цілому й трудового права зокрема), її адаптації до сучасних соціально-економічних, політичних умов. Це зумовлює активізацію наукових пошуків і досліджень, пов'язаних із визначенням природи такого феномену, як правова доктрина трудового права й доктринальні підходи розвитку галузі за сучасних умов, їх ролі та значення у правовому житті суспільства в цілому та суб'єктів трудового права, що є однією із ключових проблем для науки трудового права.

Складний процес входження до Європейського Союзу є підґрунтям запровадження високих стандартів у сфері праці й розробки правового механізму захисту прав працівників, який би базувався на загальнолюдських цінностях, визнаних міжнародною спільнотою та закріплених у міжнародно-правових актах. Проголошення у ст. 43 Конституції України права на працю й закріплення інших трудових прав, поступове створення державою умов для їх здійснення громадянами України, демократизація всіх сфер суспільно-політичного життя, застосування нових організаційно-правових форм здійснення господарської діяльності привели до перегляду та реорганізації державно-правових інститутів, переосмислення фундаментальних ідей і положень у царині праці.

Конституційне визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю, проголошення України правовою, демократичною, соціальною державою висувають високі вимоги до правового регулювання суспільних відносин, які регламентуються трудовим правом, до підвищення якості й ефективності зазначеної галузі. Тому цілком природним є зростання інтересу науковців і практиків до проблем державно-правового механізму забезпечення прав людини у сфері праці, сфері дії трудового права, окреслення сучасної методології галузі, напрацювання широкої низки гарантій трудових прав, визначення правових гарантій щодо реалізації права на працю, права на свободу праці, права на чітко визначений механізм виникнення й припинення трудових правовідносин тощо.

В умовах розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, постійного оновлення міжнародного та національного законодавства, прийняття в подальшому нової редакції Трудового кодексу України особливого значення набувають удосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності органів державної влади, запровадження нової ідеології їх функціонування, метою якої є забезпечення та гарантування реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян.

У зв'язку з цим особливу увагу слід зосередити на правах людини, зокрема трудових, додержання і реалізація яких є підґрунтям існування демократичної та правової держави. При цьому епіцентр соціально-економічної дестабілізації в Україні сьогодні припадає саме на сферу реалізації соціально-трудова прав громадян, а негативні процеси, що відбуваються в ній, посилюють соціальну напруженість у суспільстві. У цих умовах зростає роль нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, а реалії сьогодення ставлять завдання щодо необхідності забезпечення й захисту трудових прав та інтересів громадян, суспільства і держави. Такий стан нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства на сучасному етапі неможливий без науково обґрунтованої розробки їх концепції, а також удосконалення організаційно-методичної складової контрольно-наглядової діяльності й законодавчого регулювання трудових прав громадян.

Необхідність ґрунтовного дослідження нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства зумовлена декількома факторами. По-перше, питання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, які відіграють особливу роль у забезпеченні прав та законних інтересів громадян, на сьогодні комплексно не вивчалися. Лише дослі-

дження деяких науковців були присвячені загальним засадам прокурорського нагляду та відомчого контролю, серед яких варто відзначити як вітчизняних, так і зарубіжних вчених із різних галузей права: М. Г. Александрова, В. С. Андреева, О. М. Бандурку, В. С. Венедиктова, Н. К. Воеводенка, В. М. Гаращука, Л. М. Давиденка, В. В. Жернакова, С. О. Іванова, С. С. Каринського, М. В. Косюту, О. В. Лавриненка, Л. І. Лазор, Р. З. Лівшиця, В. Г. Малова, А. С. Мельника, А. Є. Пашерстника, О. С. Пашкова, П. Д. Пилипенка, В. І. Прокопенка, В. О. Процевського, О. І. Процевського, Г. П. Середу, Л. О. Сироватську, В. М. Скобелкіна, О. І. Ставцеву, Н. М. Хуторян, О. І. Шебанову, Б. О. Шеломова, М. К. Якимчука, О. М. Ярошенка та ін. По-друге, актуальність вказаної теми дослідження обумовлена також необхідністю вдосконалення діяльності контрольно-наглядових органів і як кінцевий результат — покращення контролю та нагляду за додержанням трудового законодавства України.

Таким чином, необхідність удосконалення існуючої системи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень із цієї проблематики — з другого, обумовили актуальність і важливість видання цієї монографії.

Автор висловлює щиру подяку вельмишановним рецензентам монографії, а саме доктору юридичних наук, професору Іншину Миколі Івановичу, доктору юридичних наук, професору Москаленко Олені Вячеславівні, доктору юридичних наук, доценту Шумній Ларисі Петрівні, а також окрему подяку доктору юридичних наук, професору Середі Григорію Порфіровичу за цінні зауваження та важливі рекомендації, які неодмінно сприяли удосконаленню запропонованої наукової роботи.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

1.1. Поняття та значення державно-правового механізму захисту прав працівників в Україні в умовах євроінтеграції

Європейська інтеграція, курс на яку проголошено Україною, є небувалою політичною конструкцією, що постійно розбудовується та вдосконалюється. Вона спирається на систему оригінального врядування¹. Ґрунтуючись на величезному досвіді та загальнолюдських цінностях, механізм європейської інтеграції є на цей час ефективною відповіддю на виклики глобалізації, розбудову правового механізму захисту прав людини.

Зазначене є найкращим способом реалізації національних інтересів побудови економічно розвинутої демократичної держави, зміцнення її позиції у світі, запровадження принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави, наповнення новим змістом інших принципів трудового права як керівних засад, ідей, які зумовлені об'єктивними закономірностями існування, рівнем розвитку суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання у сфері праці, тощо.

¹ Див.: Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] : пер. з італ. / Сандро Гоці. – К. : К. І. С., 2003. – С. 7.

Становлення громадянського суспільства за сучасних умов державотворення є ключовою проблемою реалізації соціальних та економічних прав, закріплених Конституцією України, законами України та міжнародно-правовими актами. Питання втілення конституційних положень та міжнародних стандартів у сфері праці, розвитку соціального діалогу та інших інституцій громадянського суспільства як засобу становлення демократичних процесів на виробництві, розвитку ринкової економіки та запровадження інститутів правової і соціальної держави зумовлюють актуальність дослідження складної проблематики розвитку громадянського суспільства й напрацювання відповідного правового механізму. Громадянське суспільство характеризується багатомасштабними, але перш за все це сфера соціальної інтеграції між економікою і державою, між соціалізацією суспільства і державними гарантіями, надійним і справедливим захистом прав громадян тощо¹.

О. В. Москаленко наводить переконливі аргументи на користь того, що повноцінне громадянське суспільство можливе тоді, коли воно перебуває у стані рівноправного партнерства та якісної правової взаємодії з державою. Головними чинниками впливу на розвиток України як правової, демократичної держави повинно стати формування налагодженого механізму правового регулювання як самостійної діяльності інститутів громадянського суспільства, так і їх взаємодії з органами державної влади². Не випадково правовий механізм захисту прав працівників розглядається в літературі як складова громадянського суспільства³. Необхідно звернути увагу на те, що зазначений правовий

¹ Див.: Коэн, Д. Л. Гражданское общество и политическая теория [Текст] / Д. Л. Коэн, Э. Арато ; [пер. с англ. ; общ. ред. И. И. Мюрберг]. – М. : Весь Мир, 2003. – С. 7–8.

² Москаленко, О. В. Розвиток громадянського суспільства в сучасних умовах державотворення [Текст] / О. В. Москаленко // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія юрид. науки. – 2014. – Вип. 3, т. 1. – С. 54.

³ Див.: Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, В. В. Карлова та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2008. – С. 54; Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи [Текст] : [кол. моногр.] / за заг. ред. О. М. Руденко, С. В. Штурхецького. – Острог : ІГСУ, Вид-во Нац. ун-ту «Остроз. акад.», 2014. – Вип. 7. – С. 54–55. – (Серія: «Громадянське суспільство»); Скрипнюк, О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики [Текст] : [монографія] / О. В. Скрипнюк. – К. : Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – С. 34–40; Чувардинський, О. Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку [Текст] / О. Г. Чувардинський. – К. ; Ніжин :

механізм в умовах реформування трудового законодавства та орієнтації на європейські й загальнолюдські цінності наповнюється новим змістом і правовими методами, втіленням новітніх принципів тощо.

Також слід підкреслити, що адаптація вітчизняного трудового права, зокрема, законодавства з охорони праці працівників, змісту трудових правовідносин, відповідальності працівника та роботодавця до стандартів Європейського Союзу, виявляється складним і суперечливим процесом. Інколи одні положення законодавства (що базувалося на застарілих радянських засадах) вже не діють, а нові ще не прийнято. Крім того, бурхливий (подекуди хаотичний і безсистемний) розвиток законодавства про працю спричиняє прогалини або дублювання правових положень, суттєве порушення прав у царині праці тощо. Важливою складовою в цих умовах є об'єктивна та неупереджена оцінка позитивних і можливих негативних наслідків входження України до Європейського Союзу, відпрацювання власних моделей євроінтеграції¹. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу є актуальною на сучасному етапі державотворення та полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, яка забезпечує розвиток підприємницької, творчої, соціальної, культурної активності громадян України як демократичної та соціальної держави, розвиток трудового законодавства держави у рамках Європейського Союзу, реалізацію широкого кола економічних і соціальних прав, у тому числі й фундаментального права на працю.

Економічна, правова, політична і культурна співпраця з Європою та європейськими різноманітними інституціями є підґрунтям створення спільних підприємств, залучення інвестиційних проектів на території України, реальним механізмом запровадження сучасних наукових досягнень у всіх сферах та трансфером новітніх технологій, можливістю відкриття на теренах нашої країни різних суб'єктів господарської діяльності в різних організаційно-правових формах (які раніше були нехарактерними при здійсненні господарської діяльності, наприклад,

ТОВ «Вид-во “Аспект-Поліграф”», 2006. – С. 210–215; Колодій, А. Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні [Текст] : монографія / А. Ф. Колодій. – Л. : Червона калина, 2002. – С. 50–52.

¹ Див.: Кілімов, В. С. До питання про адаптацію законодавства про працю України до законодавства Європейського Союзу [Текст] / В. С. Кілімов // Юрист України. – 2012. – № 4. – С. 109–110.

технополіси, технопарки та ін.), можливістю реалізовувати своє право на працю громадянами України як у межах країни, так і за кордоном, зменшувати відсоток безробіття, стимулювати громадян до активної діяльності тощо.

Наша держава перебуває на важливому етапі європейської інтеграції, укладаються міжнародні й міждержавні різноманітні угоди, розширюється економічна співпраця (як між державами, так і між суб'єктами господарювання), поглиблюються виробничі зв'язки на підставі запровадження сучасних технологій та технологічних процесів тощо.

Зазначені інтеграційні процеси відбивають суттєві зміни в розумінні ролі держави і права для суспільства й конкретної особи, у тому числі у сфері праці. М. І. Іншин справедливо вказує, що реформування правової системи України має ґрунтуватися на вагомій теоретичній базі та глибокому аналізі позитивного зарубіжного досвіду. Не омине реформування й права як системи норм, які передбачають засоби і способи впорядкування життя суспільства й людини¹. Виникає низка проблемних питань щодо приведення законодавства про працю України у відповідність до законодавства Європейського Союзу, запровадження загальнолюдських цінностей, визначення напрямів співробітництва між Україною і Європейським Союзом у царині міграційних питань, у сфері правового регулювання умов праці та надання відпусток, функціонування механізму правового регулювання трудових відносин за умов подальшого становлення в Україні ринкової економіки та гарантій у сфері праці, де державне втручання забезпечує дотримання роботодавцем чинного законодавства про працю (про охорону праці, про відпустки, підстави виникнення, зміни і припинення трудових відносин, відповідальності та ін.), а відповідно, і захист трудових прав працівників.

Прагнення України до європейської спільноти, різноманітні глобалізаційні процеси в усіх сферах буття, у тому числі в економіці й правозастосовній діяльності, є підґрунтям для системного виявлення й ретельного аналізу сучасних тенденцій у розвитку трудового права з урахуванням зарубіжного досвіду, у підходах до вирішення загальних проблем особливостей правового регулювання, який напрацьований

¹ Іншин, М. І. Ідеологічні основи сучасного трудового права України [Текст] : монографія / М. І. Іншин, В. І. Щербина. – Х. : Діа плюс, 2016. – С. 4–5.

світовою спільнотою і може бути імплементований у національне законодавство країни¹. Слід зазначити, що на сучасному етапі запровадження ринкових умов в економіку правову царину продовжує лихоманити від реформ та новітніх модернізаторських ініціатив, пропонуються різні напрями (подекуди недостатньо обґрунтовані) вдосконалення трудового законодавства (які не завжди мають системний характер). Наразі науковці, правники й політики активно обговорюють долю нового Трудового кодексу України, який повинен стати індикатором сучасних відносин у сфері праці на підставі соціального діалогу, підґрунтям подальшого розвитку економіки нашої держави і гарантом прав працівників у сфері праці, орієнтиром демократизації виробничих відносин, фундаментом зрозумілого правового механізму захисту прав працівників тощо.

При цьому потрібно звернути увагу на те, що без визначення фундаментальних принципів і системного підходу до вироблення самої доктрини трудового права, без визначення правового механізму захисту трудових і соціальних прав працівників в умовах лібералізації у сфері праці неможливий подальший розвиток права взагалі й трудового права зокрема, що в кінцевому підсумку не враховує усіх чинників загальнолюдських цінностей, сприятиме зменшенню гарантій реалізації права на працю, що може призвести до гальмування позитивних економічних перетворень у країні та зростання негативних явищ у державі й напруги в суспільстві, викликати недовіру до державних інституцій, значно погіршити матеріальне благополуччя громадян тощо.

Трудове законодавство України регулює достатньо широке коло відносин у сфері праці, окрім того, воно також містить політичні та підприємницькі проблеми, є основою діяльності юридичної особи як суб'єкта господарювання. За часи незалежності в Україні змінювались влада й роль держави в регулюванні праці, наповнювались новим змістом засади здійснення господарської діяльності, запроваджувались новітні принципи взаємовідносин між працівниками і роботодавцями, а разом з цим і політична концепція трудового права, яка впливала на формування цієї галузі національного права, внаслідок чого трудові принципи та норми постійно коливались від демократичних засад до

¹ Див.: Морозов, П. Е. Современные тенденции развития зарубежного трудового права в условиях глобализации [Текст] : монография / П. Е. Морозов. – М. : Проспект, 2012. – С. 4–6.

прокомуністичних¹. При цьому необхідно підкреслити, що саме розроблення та запровадження конкретного, прозорого і зрозумілого правового механізму захисту трудових і соціальних прав працівників мають стати запорукою та надійним бар'єром захищеності працівників (та їх сімей) від негативних правових коливань та економічних курсів, які проголошує держава на різних етапах розвитку, впливу політичних уподобань, надійним бар'єром запобігання безробіттю, порушенням трудового законодавства тощо.

Протягом усього періоду становлення та розвитку трудового права науковцями та практиками розроблялися різноманітні складові правового механізму захисту прав працівників. В. І. Щербина слушно наголошує, що з моменту свого виникнення і до сьогодні трудове право пройшло складний шлях, який характеризується різними історичними віхами: від визнання трудового права ланкою ідеологічної боротьби з протилежною соціально-економічною формацією (у радянський період) і до певного занепаду та певної втрати соціальної цінності (на початку 90-х рр. XX ст.)². Продовжуючи висвітлюваний підхід, можна зазначити, що становлення трудового права відбувалося від процесів жорсткого централізованого регламентування відносин у сфері праці (за радянських часів) до соціального партнерства і соціального діалогу (сучасний демократичний етап), розвитку договірного регулювання, запровадження загальнолюдських цінностей та європейських стандартів тощо.

Слушною є позиція С. С. Лукаша, який наводить переконливі аргументи на користь того, що сучасний етап розвитку трудового права характеризується бурхливим оновленням законодавства, що покликаний адаптувати норми і інститути до умов ринкової економіки, виключити положення, несумісні з сучасним станом економіки, і виробити нові, які б відповідали загальнолюдським цінностям. Він правильно наголошує, що розуміння шляхів реалізації основних заходів щодо приведення трудового законодавства України у відповідність до права

¹ Див.: Мельник, К. В. До питання адаптації трудового законодавства до міжнародних норм [Текст] / К. В. Мельник // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 646.

² Щербина, В. І. Проблеми формування ідеології сучасного трудового права [Текст] / В. І. Щербина // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення : тези доп. та наук. повідомл. учасників 111 Міжнар. наук.-прак. конф. (Харків, 7–8 жовт., 2011 р.) / за ред. В. В. Жернакова. – Х. : Кросроуд, 2011. – С. 93–97.

Європейського Союзу повинно мати певний алгоритм, а саме: а) приведення положень національного права у відповідність з *acquis communautaire*; б) удосконалення додаткових засобів забезпечення (гарантування) відповідних трудових прав працівників; в) розробка та впровадження механізму моніторингу відповідності чинного законодавства про працю нормам права Європейського Союзу та контролю за його дотриманням суб'єктами трудових правовідносин; г) включення до регулювання трудових та пов'язаних із ними відносин як безпосередньо європейського законодавства з питань праці, так і результатів його тлумачення та практики застосування уповноваженими на те судовими чи подібними до них органами Європейського Союзу.

Крім того, цей науковець правильно акцентує увагу на модернізації норм у царині праці, що має здійснюватися відповідно до напрацювань міжнародного трудового права і предметом якого є відносини між його суб'єктами із приводу захисту трудових прав працівників і діяльності їх професійних організацій (тобто відповідно до виробленого правового механізму). У свою чергу, методом правового регулювання в міжнародному трудовому праві є встановлення взаємних прав і обов'язків у сфері праці незалежними суб'єктами міжнародних відносин на універсальному, регіональному й локальному рівнях шляхом добровільного волевиявлення на основі рівності сторін. Враховуючи наведене вище, під міжнародним трудовим правом визначено галузь міжнародного права, що становить особливу систему юридичних норм, які регулюють відносини між його суб'єктами з метою захисту трудових прав працівників, діяльності їх професійних організацій, поліпшення умов праці й побуту працівників за допомогою добровільного встановлення певних юридичних і фактичних гарантій цих прав на основі рівності сторін.

Зважаючи на значне коло суб'єктів міжнародного права, серед яких важлива роль належить відповідним міжнародним організаціям та органам, цілком слушним є порушення питання про міжнародну правотворчість, яку можна визначити як процес узгодження змісту норм міжнародного трудового права й уведення їх у дію. Найважливіша її особливість полягає в тому, що кожна держава правомочна визнавати чи не визнавати юридично обов'язковим погоджений зміст норми¹. На

¹ Лукаш, С. С. Співвідношення централізованого і локального регулювання трудових відносин в умовах ринкової економіки [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 – Трудове право; право соціального забезпечення / С. С. Лукаш ; наук. конс. М. І. Іншин ; Нац. акад. наук України. – К., 2011. – С. 8–9, 15–16.

підставі викладеного можна зробити висновок, що отримані за результатами міжнародної правотворчості нормативно-правові акти в царині праці вимагають відповідної імплементації в систему вітчизняного трудового права, оскільки вони містять найбільш доцільні та виважені правові приписи з питань праці. Такий підхід має бути врахований при розробленні правового механізму регулювання відносин у процесі реалізації конституційного права на працю, підвищення системи гарантій його реалізації має стати запорукою протидії порушенням і зловживанням у сфері праці тощо.

Перехід до ринкових засад здійснення господарської діяльності окреслив цілий ряд проблем як економічного і соціального, так і правового характеру. М. П. Стадник справедливо зазначав, що ринкові відносини самі по собі висувають до найманих працівників підвищені вимоги в царині використання найманої праці, особливо це є важливим в умовах глибокої економічної кризи, яка обумовлена як загальносвітовими процесами, так і об'єктивними і суб'єктивними факторами, що впливають на економічний розвиток нашої держави. До об'єктивних факторів необхідно віднести незбалансовану структуру економіки, відсутність або недостатність нових технологій (незначна частина виробництва мала закінчений цикл). До суб'єктивних факторів можна віднести малоефективне управління економікою, затяжну приватизацію тощо. Усі ці фактори на фоні світової економічної кризи негативно вплинули на розвиток економіки, а разом і на рівень добробуту населення. Запровадження засад ринкової економіки обумовило також загострення суперечностей у сфері праці між його суб'єктами. Ці суперечності були викликані кількома факторами: 1) зміною суб'єктного складу трудових відносин; 2) повільним реформуванням трудового законодавства; 3) корумпованістю державного апарату; 4) відсутністю ефективної судової системи; 5) правовим нігілізмом в усіх сферах. Усі ці фактори негативно впливають на рівень захисту трудових прав найманих працівників. Серед них необхідно виділити такий, з нашого погляду, важливий фактор, як повільне реформування трудового законодавства¹. Особливо це виявляється в напрацюванні правового механізму захисту прав працівників.

¹ Стадник, М. П. Проект трудового кодексу України: щодо деяких повноважень профспілок у сфері захисту прав [Текст] / М. П. Стадник // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2012/2. – С. 181.

Слід погодитись із В. О. Процевським, який слушно зазначає, що ринкова економіка, на відміну від планової, виявила нові або загострила практично дві сутнісні ознаки найманої праці: перша — змінилося ставлення до змісту організації та управління трудової діяльності з боку наймача робочої сили — роботодавця; друга — змінилося співвідношення розподілу результатів праці між роботодавцем і працівником. Утім в обох випадках залишилися присутність і зацікавленість держави, оскільки громадяни як члени суспільства мають бути захищені державою¹. Держава повинна забезпечити надійний правовий механізм такого захисту як перепона свавіллю й безладу в царині праці.

У результаті проведення низки правових та економічних реформ, з огляду на комплекс об'єктивних і суб'єктивних причин лібералізуються усі відносини в суспільстві й у виробничій сфері, лібералізуються стосунки в державі й на конкретному підприємстві, в установі, організації. При цьому непоодинокими є випадки, коли держава проводить власну ліберальну соціальну політику, намагаючись не втручатися в стосунки працівників і роботодавців, а в окремих випадках взагалі пропонується ідеологія усунення держави та державних інституцій від її впливу на суб'єктів трудового права. Безумовно, така ситуація приводитиме до зменшення правових гарантій прав працівників, руйнуватиме правовий механізм їх захисту, зводитиме нанівець проведення економічних і правових реформ.

Таким чином, в умовах глобалізації, формування глобалізаційного інформаційного простору та виробничого середовища, без встановлення правопорядку в сфері трудових відносин (та тісно пов'язаних із ними відносин), без визначення комплексу гарантій у царині праці неможливий подальший розвиток економіки країни, сумнівним стає підвищення добробуту працездатного та непрацездатного населення, зводяться нанівець зусилля нашої держави щодо євроінтеграції тощо.

Тому найважливішим завданням держави і суспільства є доведення правових стандартів регулювання трудових відносин в Україні і соціальних стандартів у сфері праці до рівня соціальної держави, проголошеного Конституцією України і характерного для благополучних, у соціальному відношенні, європейських держав, напрацювання й

¹ Процевський, В. О. Складові суспільної організації праці, що потребують правового регулювання [Текст] / В. О. Процевський // Право : зб. наук. пр. Харків. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди. – 2011. – Вип. 16. – С. 12.

визначення правового механізму захисту трудових і соціальних прав працівників.

При цьому держава повинна забезпечити працівникам правову і фактичну можливість створювати різноманітні суспільні організації та відповідні інституції, які є запорукою здійснення заходів щодо ефективної боротьби за свої права і економічні інтереси, діючи при цьому в рамках законності та правового поля, розробити адекватні правові форми (процедури і інститути) і гарантії ефективного використання конкретного механізму захисту прав, визначити конкретне коло прав та обов'язків роботодавця з урахуванням різноманітних організаційно-правових форм здійснення господарської діяльності, видів економічної діяльності та видів власності, напрямів господарювання, окреслити чинники стосовно зловживання правом у царині праці відповідними суб'єктами, визначити конкретні межі відповідальності тощо.

Системні дослідження й напрацювання науковців та юристів-практиків, збільшення кількості в судах трудових спорів (у тому числі в Європейському суді з прав людини) саме із соціальних і трудових питань, емпіричні виміри та повсякденні дані свідчать про те, що зазначене завдання не вирішене належним чином. Необхідно підкреслити, що є певні прогалини та неузгодженості в законодавстві про працю, не визначені системно-правовий механізм захисту соціальних і трудових прав, його принципи і засади тощо.

Слід констатувати, що на сучасному етапі державотворення широко поширені грубі порушення трудового законодавства (оформлення трудових відносин на підставі цивільно-правових договорів і спроба визнати людину товаром; усвідомлена повна відмова сторін трудового договору від мінімальних гарантій, наданих законом; використання праці працівників на межі неприпустимої примусової праці і залежного стану; нехтування приписами щодо охорони праці і безпеки виробництва, виробничої санітарії і пожежної безпеки; секвестрування прав профспілкових організацій; згортання засад соціального партнерства, спроби уникнення укладення колективних договорів та угод; намагання обґрунтувати, а подекуди й реально запровадження штрафів й інших не передбачених законом санкцій; ігнорування принциповими засадами матеріальної і дисциплінарної відповідальності суб'єктів трудового права; припинення трудових відносин на підставах, не передбачених законом, тощо).

Також необхідно зазначити, що працівники, у свою чергу, у багатьох випадках не використовують існуючі правові форми боротьби за свої права і інтереси, обґрунтовано побоюючись переслідувань, застосування до них організаційного, економічного або морального тиску з боку роботодавців чи державних інституцій. Непоодинокими є випадки незалучення працівників та їх представників до регулювання відносин у царині праці, створення перепон щодо об'єднання у профспілковій організації, нехтування їхніми правами (а в окремих випадках невизначенням зазначених прав та стратегії розвитку профспілкового руху), бездіяльності органів нагляду і контролю у сфері праці тощо.

Правова реформа — це багатоаспектне й системне явище. Однією зі сфер сучасного реформування в Україні є система державного управління, у тому числі і в царині праці, нагляду й контролю за трудовим законодавством, що є складовою правового механізму захисту прав громадян у вказаній галузі. Для України як правової, демократичної та соціальної держави питання організації влади сьогодні є дуже актуальним, а захист прав працівників, захист людини праці — головною складовою діяльності державних інституцій. При здійсненні державної діяльності українськими інститутами влади пріоритетне місце повинна посідати керівна ідеологія, основою та провідним принципом якої є недопущення порушення та захист прав і свобод людини і громадянина, економічних і соціальних прав працівників та їх представників.

Сьогодні є всі підстави говорити про необхідність проведення адміністративної реформи в Україні. Під адміністративною реформою правники розуміють комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її із владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління¹. При цьому така реформа в соціальній сфері та в царині праці має проводитись на підставі соціального діалогу й засад соціального партнерства, з урахуванням принципу недопущення зменшення прав і гарантій у сфері праці, на підставі міжнародного досвіду правового механізму захисту трудових прав тощо.

¹ Див.: Коліушко, І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] : монографія / І. Б. Коліушко. — К. : Факт, 2002. — С. 7.

У правовій літературі подеколи визначається, що реформування є дещо косметичним і несуттєвим перетворенням. Слід зазначити, що в численних довідниках та словниках термін «реформування» відсутній, оскільки перебуває у певному логічному взаємозв'язку із поняттям «реформи». Тому спочатку потрібно з'ясувати сутність слова «реформа». Більшість тлумачних словників поняття «реформа» (від лат. *reform* — перетворюю, поліпшую) визначають як перетворення, зміну, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури¹.

В «Юридичній енциклопедії» знаходимо визначення поняття «реформа» як процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо². Під реформуванням розуміють перетворення, зміну шляхом реформ³.

Відомий дослідник М. Рац, конкретизуючи поняття «реформа» і надаючи йому соціального змісту, відзначав, що реформа — суспільно значущі перетворення, які, по-перше, спрямовані на ті чи інші системи життя та діяльності; по-друге, пов'язані з необхідністю оновлення цих систем, приведення їх у відповідність до умов, що змінюються; по-третє, проводяться більш-менш продумано і планомірно — так, щоб не порушувати тих систем життєдіяльності, що вже ефективно функціонують⁴. Таким чином, будь-які перетворення правової системи й реформи у царині праці повинні мати поміркований характер і у жодному разі не порушувати прав працівників.

Визначаючи напрями реформування трудового законодавства, необхідно виходити з положень ст. 3 Конституції України, яка вказує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю⁵. В Україні сьогодні активно розбудовуються інститути правової та соціальної держави, а соціальна складова має найбільший прояв саме

¹ Словник іншомовних слів [Текст] / за ред. О. С. Мельничука. — К. : Голов. ред. Укр. рад. енцикл., 1974. — С. 519.

² Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. — Т. 5 : П—С ; редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. / Нац. акад. наук України, Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького — К. : Укр. енцикл., 2003. — С. 303.

³ Словарь иностранных слов [Текст]. — Изд. 15-е. — М. : Рус. яз., 1988. — С. 433.

⁴ Коник, С. Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України [Текст] / С. Коник // Екон. часоп. XXI. — 2006. — № 5/6. — С. 9.

⁵ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

в царині праці. Не викликає сумніву, що у правовій та соціальній державі права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності державних інститутів, які є відповідальними перед людиною за свою роботу. Забезпечення непорушності прав та свобод людини і громадянина є головним обов'язком будь-якої розвиненої держави. При цьому розвиненість і гарантованість трудових та соціально-економічних прав характеризують державу й є підґрунтям її економічного розвитку.

Не викликає сумніву, що предметом регулювання трудового права в Україні сьогодні є не лише трудові, а й соціально-трудова правовідносини, тобто ця галузь регулює надзвичайно широке коло відносин і визначає правовий механізм захисту прав працівників, а тому кожен нормативний акт системи трудового законодавства повинен розглядати людину як найвищу соціальну цінність.

За своєю юридичною природою та соціальним призначенням трудове законодавство має гуманістичний характер, адже воно спрямоване на захист інтересів осіб, які реалізують своє право на працю, виявляючи свою здатність до праці, яка не може бути відокремлена від особи працівника (укладаючи, як правило, трудовий договір). Слід погодитись із П. Д. Пилипенком, який слушно зазначає, що перехід до ринкових відносин, інтеграція України у світову економічну систему, зміни у політичній спрямованості, а також переорієнтація з юридичного позитивізму на доктрини природного права вимагають визначення нових основних напрямів розвитку сучасного трудового законодавства у нашій країні¹. На наш погляд, у цьому напрямі неабияке місце посідає правовий механізм захисту прав працівників, який повинен базуватися на загальнолюдських цінностях.

Не випадково С. В. Вишновецька акцентує увагу на тому, що трудові відносини в умовах стрімкого реформування економічного й політичного ладу України з неминучістю зазнають суттєвого коригування. У зв'язку з цим постає завдання наукового осмислення змін і вироблення єдиних підходів до системи трудового права в цілому. На сучасному етапі необхідне вироблення основних концептуальних підходів до осмислення предмета трудового права, визначення пер-

¹ Пилипенко, П. Д. Реформування трудового законодавства України [Текст] / П. Д. Пилипенко // Юрид. газ. – 2006. – № 17 (77). – С. 4.

спективи реформування доктрини трудового права України¹. За сучасних умов предмет правового регулювання галузі постійно розширюється.

Збільшення сфери дії трудового права обумовлене переходом України до ринкових відносин, що є підґрунтям і викликає потребу у формуванні ринку праці, і це припускає створення виробничих умов, пов'язаних із роздержавленням і приватизацією власності, установленням різноманітних форм останньої й визнанням їх юридичної й економічної рівноправності, затвердженням приватної власності на засоби виробництва як головної основи ринкових відносин у сфері праці; ліквідацією монополізму в сфері економіки і, зокрема, монополії держави на трудові ресурси, робочу силу, необмеженого монопольного права на її підготовку, розподіл і використання; наданням можливості працівникам самостійно вирішувати питання реалізації своїх здатностей і можливостей у сфері трудової діяльності; створенням у масштабах національної економіки єдиного ринкового простору, у рамках якого змогли б вільно розвиватися й ефективно функціонувати наймані працівники².

Панівною ідеєю реформування трудового законодавства з урахуванням соціально-економічних змін, побудови ефективного механізму діяльності органів державної влади в галузі трудового права має стати форма відображення закономірних зв'язків та зовнішній вияв трудових відносин, що базуються на непорушності прав та свобод людини і громадянина, спрямовані на перетворення державно-правового механізму забезпечення прав людини у сфері праці у фундаментальні засади захисту прав працівників.

Глобалізація світових економічних процесів, діяльність транснаціональних корпорацій, інноваційні та інвестиційні напрями нашої держави, запровадження сучасних технологій стали основою реформування трудового законодавства України шляхом імплементації норм міжнародного права в царині трудових відносин в українське національне законодавство; приведення норм трудового законодавства до

¹ Вишновецька, С. В. Проблеми реформування доктрин трудового права України [Текст] / С. В. Вишновецька // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 2–3 черв. 2006 р.). – Луцьк, 2006. – С. 16.

² Див.: Шабанов, Р. І. Концептуальні засади соціального захисту від безробіття [Текст] : монографія / Р. І. Шабанов. – Х. : ХНПУ ім. Г. С. Сковороди, 2015. – С. 23.

єдиної системи (яка заснована на міжнародних стандартах у сфері праці); адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Так, ст. 4 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹ встановлює, що нікого не можна тримати в рабстві або в підневільному стані. Ніхто не може бути присилуваний виконувати примусову чи обов'язкову працю. Отже, забороняються будь-які елементи примусової праці.

Звертає на себе увагу те, що до значення терміна «примусова чи обов'язкова праця» не включаються такі види робіт: будь-яка робота, виконання якої зазвичай вимагається під час призначеного тримання в умовах позбавлення свободи або під час умовного звільнення; будь-яка служба військового характеру або у випадку, коли особа відмовляється від неї з мотивів особистих переконань у країнах, де така відмова визнається; служба, яка призначається замість обов'язкової військової служби; будь-яка служба, що вимагається у випадку надзвичайної ситуації або стихійного лиха, яке загрожує життю чи благополуччю суспільства; будь-яка робота чи служба, яка є частиною звичайних громадянських обов'язків.

Статті 23, 24 Загальної декларації прав людини встановлюють, що кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття. Кожна людина, без будь-якої дискримінації, має право на рівну оплату за рівну працю.

Кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людини існування, її самої та її сім'ї, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення.

Кожна людина має право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів.

Кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку².

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.

² Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 93. – С. 89. – Ст. 3103.

Основний Закон нашої держави на розвиток міжнародних актів закріплює певні стандарти. Так, відповідно до статей 43–46 Конституції України¹ держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Кожен має право на належні, безпечні й здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей.

Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку.

Заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Кожен, хто працює, має право на відпочинок.

Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом.

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підпри-

¹ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Отже, у чинному законодавстві України та міжнародних нормах, що імплементовані у вітчизняне законодавство, закріплено основні права людини на працю та соціальне забезпечення. Проте з метою гарантування їх непорушності існує необхідність в існуванні чіткого правового механізму забезпечення прав людини у сфері трудових відносин.

Під механізмом забезпечення прав у сфері трудових відносин можна розуміти цілісну систему правових форм, заходів і засобів, взаємодія яких спрямована на реалізацію таких прав і свобод, убезпечення від посягань на права і свободи та на попередження порушень таких прав і свобод або поновлення оскаржуваних чи порушених прав і свобод.

Закріплення на рівні Основного Закону України прав і свобод людини та громадянина на працю та соціальне забезпечення є важливою гарантією їх здійснення, однак не гарантує їх реалізацію та непорушність. Як зазначає О. О. Чуб, для практичної реалізації будь-якого суб'єктивного права важливо не тільки записати й проголосити норму про відповідне право в Конституції, а й докласти зусиль для того, щоб люди її засвоїли, щоб її виконували¹. Особливого значення це набуває в царині праці, оскільки остання є складним і багатогранним явищем, системним процесом взаємодії людини з природою, вона забезпечує матеріальний і духовний рівень життя людини, економічний розвиток держави і суспільства тощо. Саме це є причиною того, що людина в царині праці (яка власне і створює матеріальні й духовні цінності) потребує більш поважного ставлення до неї як держави та державних інституцій, так і роботодавця і керівних органів підприємства, установи, організації. Це є причиною і підґрунтям створення прозорого і зрозумілого правового механізму захисту прав працівників.

У правовій літературі під механізмом забезпечення прав людини і громадянина найчастіше розуміють систему засобів і чинників, за допомогою яких здійснюються реалізація прав і свобод особи та їх

¹ Чуб, О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами [Текст] : монографія / О. О. Чуб. – Х. : Одиссей, 2005. – С. 92.

охорона відповідними зобов'язаними суб'єктами державної влади, а у разі порушення — їх захист і відновлення¹, чи єдину систему взаємодіючих правових засобів, за допомогою яких держава здійснює юридичний вплив на правовідносини між суб'єктами права з метою визнання, дотримання та реалізації основних прав людини і громадянина².

Механізм реалізації захисту прав і свобод людини та громадянина в трудовому праві повинен забезпечуватися системою органів державної влади і різноманітних інституцій. Відповідно до частини другої ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави³. Саме тому питання державно-правового механізму забезпечення прав людини у сфері праці необхідно розглядати невідривно від системи державних органів, на які законодавством покладено обов'язки щодо захисту цих прав.

Кожна держава для повноцінного здійснення своїх завдань і реалізації функцій повинна створювати різноманітні організації, які в юридичній науці називають механізмом держави. Соціальне призначення держави здійснюється завдяки її механізму, що складається з органів держави, державних підприємств і державних установ, які в цілому називаються державними організаціями⁴. І цей механізм у зв'язку з прагненням України до Європейського Союзу повинен набувати нових властивостей та елементів.

Можна погодитися з А. Ю. Олійником, який зазначає, що механізми правового регулювання, реалізації суб'єктивних прав і свобод та механізм їх забезпечення — нетотожні поняття. Відмінність згаданих механізмів пов'язана із різним функціональним призначенням. Механізм правового регулювання призначений для нормативного регулювання та реалізації правових норм об'єктивного права у формах дотримання, використання і правозастосування. Механізм реалізації прав,

¹ Див.: Нікітенко, Л. О. Зміст механізму забезпечення конституційного права на підприємницьку діяльність [Електронний ресурс] / Л. О. Нікітенко. — Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/2817/%CB>.

² Див.: Гасанов, К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека [Текст] : монография / К. К. Гасанов. — М. : Юнити-дана, Закон и право, 2004. — С. 197.

³ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁴ Див.: Теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за заг. ред. В. В. Копейчикова. — К. : Юрінформ, 1995. — С. 76.

свобод і обов'язків людини та громадянина призначений для втілення в життя соціальних благ, що закріплені за суб'єктом нормами об'єктивного права. А механізм забезпечення такої реалізації потребує активної діяльності державних органів чи органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян чи їх посадових та службових осіб для створення умов гарантування прав, свобод і обов'язків, а також для охорони, захисту і здійснення певних заходів щодо відновлення порушених прав, свобод і обов'язків¹. Це означає, що правовий механізм захисту прав працівників має складний характер й складається з багатьох чинників, потребує системного вивчення й застосування.

Проголошення України на законодавчому рівні соціальною державою, ускладнення та збільшення кількості соціальних проблем у зв'язку з переходом до ринкових засад здійснення господарської діяльності сьогодні зумовлюють необхідність побудови ефективної системи державних засобів забезпечення прав людини і громадянина в сфері праці.

Сучасний методологічний підхід до побудови юридичного механізму соціального та правового захисту ґрунтується на ідеї захисту прав людини. Необхідно погодитись із Н. Б. Болотіною, яка переконливо аргументує, що, зважаючи на те значення, яке надається проблемі забезпечення прав людини на світовому і європейському рівнях, загальний концептуальний підхід полягає в тому, що на перший план виходить людина з її життєво важливими потребами, а досконалість юридичного механізму визначається саме як здатність останнього забезпечити ці потреби². Такий підхід має стати методологічною засадою в питанні напрацювання правового механізму захисту прав працівника.

Слід зазначити, що державно-правовий механізм забезпечення прав людини у сфері праці є більш вузьким поняттям, ніж соціально-правовий механізм забезпечення прав людини, оскільки останній включає в себе не лише діяльність державних інститутів, а й усю сукупність засобів забезпечення непорушності та відновлюваності прав людини в цій галузі.

¹ Олійник, А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні [Текст] : монографія / А. Ю. Олійник. – К. : Алерта, КНТ, Центр навч. л-ри, 2008. – С. 151.

² Болотіна, Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні [Текст] / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – С. 203.

Забезпечення прав і свобод особи розглядається як специфічна діяльність з надання їм дійсного, невід'ємного і непорушного характеру. Соціальне призначення такої діяльності обумовлене потребою у створенні належних умов (як фактичних, так і юридичних) для того, щоб законодавчо закріплені права і свободи набули реального характеру.

Забезпечення прав і свобод людини і громадянина відбувається у конкретному соціальному середовищі і залежить як від юридичних, так і від соціальних факторів. Визнання соціальної обумовленості самого існування прав і свобод та системи їх забезпечення привело до того, що в науковій літературі тема дослідження прав людини здійснюється у двох аспектах: як соціальної категорії, яка перебуває за межами правової сфери, і як суто юридичної категорії. У зв'язку з цим у науковий обіг було введено поняття «соціально-правовий механізм забезпечення прав людини і громадянина» як самостійне наукове поняття, що інтегрує в собі філософські, етичні, правові та інші ідеї, якому притаманні своєрідна структура, особливі властивості і функції¹. Такий алгоритм повинен знайти своє відображення як у новому Трудовому кодексі України, так і в процесуальному законодавстві.

Забезпечення прав людини у сфері праці здійснюється не лише державними інститутами, органами нагляду і контролю, а й підприємствами, установами та організаціями, що гарантують права і свободи своїх працівників; політичними партіями та громадськими організаціями щодо гарантування прав їх учасників у царині праці; певною мірою засобами масової інформації як засіб доведення змісту та можливостей гарантій до адресатів. Саме тому можна сформулювати тезу про те, що державно-правовий механізм забезпечення прав людини у сфері праці є складовою частиною, основним елементом цілісного механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері праці.

Таким чином, проголошення права людини на працю та соціальне забезпечення покладає на державні інститути зобов'язання з їх забезпечення. Завдяки державному забезпеченню прав людини на працю конституційні права набувають своєї реальності.

Забезпечення прав людини у сфері праці відбувається шляхом втілення у життя складного правового комплексу — механізму їх забез-

¹ Див.: Бочарова, Н. В. Соціально-правовий механізм забезпечення прав людини: до питання про зміст та структуру поняття [Текст] / Н. В. Бочарова // Наук. вісн. Ужгород. ун-ту. – 2015. – Серія Право. – Вип. 33, т. 1. – С. 11.

печення. Тому, здійснюючи дослідження в частині реалізації консти-туційного права на працю та похідних від нього прав, першочерговим завданням є з'ясування механізму його забезпечення. Оскільки лише проголошення права не свідчить про можливість його безперешкодної практичної реалізації.

Наведене доводить, що успішність втілення в українському суспільстві демократично-правових засад, інститутів соціальної держави і реалізації основних прав та свобод залежить не лише від загального рівня забезпеченості соціальних й економічних прав людини і громадянина, а й від того, наскільки успішно забезпечується державою правовий механізм їхнього захисту, який має надавати впевненості працівникові й роботодавцеві в частині реалізації їхніх прав та обов'язків, визначати дискрецію та повноваження тощо. Урешті-решт чітко визначений правовий механізм захисту у сфері праці має стати запорукою економічного розвитку, трансферу технологій та інновацій тощо.

Високий рівень нормативного закріплення прав і свобод людини в державі не завжди доповнюється ефективною системою їх реалізації, тому однією з головних політико-правових проблем на сучасному етапі є забезпечення практичного втілення юридичних приписів у галузі прав і свобод людини і громадянина. Соціальне призначення такої діяльності обумовлене потребою у створенні належних умов для набуття прав на працю реального характеру.

Серед всіх елементів механізму гарантування прав громадян на працю потрібно виокремлювати діяльність державних інститутів та наголошувати на їх особливому значенні.

Це пояснюється роллю держави у захисті прав людини. Саме держава завдяки своїм інститутам може гарантувати перехід від пасивного визнання суб'єктивного права до його реального здійснення. Завдання Української держави сьогодні — досягти реальної забезпеченості прав і свобод людини і громадянина у сфері праці.

Забезпечення прав громадян у сфері праці — це напрям діяльності держави, що відбиває її соціальне призначення і є законодавчо регламентованим. Проте необхідно наголосити, що державні інститути при забезпеченні прав людини у сфері праці повинні взаємодіяти з інституціями громадянського суспільства для виконання спільного правозабезпечувального процесу.

За сучасних умов розвитку України одним із найкращих способів реалізації національних інтересів суспільства та одним із найважливіших питань державної політики є процес її входження до Європейського Союзу. Саме тому стратегія євроінтеграції виявляється в усіх сферах суспільного та державного життя і трудове законодавство не є винятком. Із цією метою запроваджуються в життя важливі перетворення в економічній, соціальній, політичній і правовій сферах. Укладено Угоду «Про асоціацію між Україною та Європейським Союзом», один із підрозділів якої присвячений положенням щодо приведення національного трудового законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу.

Потужні євроінтеграційні процеси, необхідність підвищення рівня захисту прав громадян, реалії часу й стрімкість цих перетворень у суспільному житті викликають потребу в продовженні реформування національного трудового законодавства. Розроблення дієвої правової моделі реалізації права на працю та адаптації національного трудового законодавства до законодавства Європейського Союзу потребує об'єднання зусиль насамперед фахівців у галузі трудового права й права соціального забезпечення та застосування науково виважених, аргументованих підходів у цьому напрямі.

1.2. Верховенство права як основоположний принцип правового механізму захисту прав працівників у сфері праці

Проголошення Україною незалежності, здійснення економічних перетворень, побудова правової, соціальної держави зумовили гостру потребу у створенні належної правової бази, яка б ґрунтувалась на певних засадах, що визначені європейською спільнотою. Основою досконалості та ефективності законодавства в царині праці є відповідні системні теоретичні дослідження в багатьох галузях права, насамперед трудового. У процесі здійснення правової реформи трудового законодавства необхідно визначити першочергові принципи, які б становили основу правового регулювання.

У правовій літературі небезпідставно все частіше акцентується увага на тому, що на етапі демократичних перетворень і визнання людини найвищою соціальною цінністю в Україні відбувається переоцінка цінностей у бік природно-правових орієнтирів, у зв'язку з чим зміст права набуває нового забарвлення, що активізує низку наукових досліджень із цього напрямку. Одним із ціннісних проявів права в широкому його розумінні наразі стало утвердження на конституційному рівні принципу верховенства права¹. В умовах європейської інтеграції та втілення в життя суспільства засад демократичної, соціальної та правової держави на порядку денному постає питання щодо необхідності напрацювання та закріплення в трудовому законодавстві новітніх ціннісних ідеалів і принципів стосовно правового регулювання в царині праці та формування правового механізму захисту прав працівників.

Розбудова правової держави та переорієнтація взаємовідносин між суб'єктами трудового права неможливі без запровадження принципу верховенства права як однієї з вихідних засад розвитку суспільства, запровадження загальнолюдських цінностей у царині праці, втілення гуманістичних ідеалів у трудовому законодавстві України. Не випадково верховенство права закріплено ст. 8 Конституції України як засадничий принцип державної політики і діяльності державних різноманітних інституцій та установ.

Концептуальні проблеми функціонування правової держави та запровадження верховенства права за сучасних умов все більше стають предметом дослідження науковців і правників. Так, О. М. Ярошенко правильно зазначає, що однією з її найважливіших ознак є верховенство права. Через нього в суспільному житті, у всіх його сферах та інститутах втілюються високі правові засади, дух права, чим забезпечуються реальність і непорушність прав та свобод громадян, їх стабільне правове становище і правова захищеність².

Слід погодитись із С. І. Максимовим, який акцентує увагу на тому, що верховенство права є універсальним принципом у регулюванні суспільних відносин, феноменом європейської культури й розвитку

¹ Див.: Чепульненко, Т. О. Верховенство права як основоположний принцип сучасного правотворення [Текст] / Т. О. Чепульненко // Вісн. НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – Вип. 2 (14). – С. 185.

² Ярошенко, О. М. Джерела трудового права [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / О. М. Ярошенко. – Х., 2007. – С. 3.

права, в умовах глобалізації процесів він стає універсальним принципом співіснування та співробітництва між різними народами й культурами¹. Верховенство права є ключовим принципом спільних цінностей, на яких базується сучасний цивілізований світ. Тому взаємопов'язані процеси демократичної трансформації та євроінтеграції українського суспільства обумовили необхідність виходу на якісно новий рівень в осмисленні й практичній реалізації цього конституційного принципу. Верховенство права має європейське коріння, воно — продукт тривалого еволюційного розвитку європейської культури. Концентрація уваги на практичних і теоретичних аспектах верховенства права в Україні зумовлена викликами не тільки державно-національного, а й глобального характеру². У сфері загальнотеоретичних визначень принципу верховенства права існує низка наукових праць, серед яких можна виокремити фундаментальні напрацювання таких правників, як М. І. Козюбра, О. В. Петришин, М. В. Цвік, П. М. Рабінович, С. Головатий та ін.³

Слід погодитись з тим, що верховенство права — це найпоширеніший принцип будь-якої демократичної, правової системи в будь-якій правовій і демократичній державі, жоден інший політичний ідеал чи правовий принцип ніколи не здобував такої підтримки в усьому світі⁴. Незважаючи на значні здобутки у дослідженні й визначенні цього принципу, слід все ж таки констатувати, що питання його запровадження в регулювання царини праці та розроблення правового механізму захисту саме прав працівників недостатньо досліджується в наукових

¹ Максимов, С. І. Конституційний принцип верховенства права: загальне та особливе [Текст] / С. І. Максимов // *Філософія права: сучасні інтерпретації: вибрані праці: статті, аналітичні огляди, переклади (2003–2010)*. — Х. : Право, 2010. — С. 126.

² Максимов, С. І. Верховенство права в діяльності органів державної влади [Текст] / С. І. Максимов // *Правові основи формування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія* / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна, О. П. Дзьобаня. — Х. : Право, 2010. — С. 62, 79.

³ Див.: Козюбра, М. І. Верховенство права — основоположний принцип формування правової і політичної системи [Текст] / М. І. Козюбра // *Правова система України: історія стан та перспективи : у 5 т. Т. 1: Методологічні засади та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України* / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2008. — С. 5–7, 50–75; Головатий, С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: фізіологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? [Текст] / С. Головатий // *Вісн. Акад. прав. наук України*. — 2003. — № 2 (34). — С. 96–113.

⁴ Див.: Скрипнюк, О. Конституційний лад України: ознаки, принципи, гарантії [Текст] / О. Скрипнюк // *Вісн. ЦВК*. — 2008. — № 14. — С. 47–48.

працях та неповною мірою висвітлюється в сучасній правовій думці України.

Принцип верховенства права є однією з основних ознак сучасної правової, соціальної держави, в якій право підкорює собі державну владу, а основні права людини та її соціальна спрямованість становлять зміст свободи, заснованої на законах, що відображають соціальну справедливість, які змінюються законним шляхом¹. Необхідно звернути увагу, що суттєвим недоліком та істотною вадою у дослідженні сутності верховенства права є відірваність цього поняття від реалій життя, надання йому значення самостійної абстрактної та незрозумілої ідеї². Особливо це стосується праворозуміння й правозастосування в царині праці, оскільки у цій сфері діє велика кількість нормативно-правових актів, які приймалися у різний час, мали різну ідеологічну складову тощо.

Принцип верховенства права є одним із найважливіших здобутків людства. Це наголошено в документах ООН, Ради Європи, Європейського Союзу, висвітлено у правових доктринах і правових актах багатьох держав³. Особливого значення цей принцип набуває в процесі здійснення реформи трудового законодавства, оскільки приймається ціла низка нормативно-правових актів (які подекуди містять суперечності й неузгодженості), змінюється ідеологія взаємовідносин суб'єктів трудового права на підставі соціального діалогу тощо. Саме цей принцип має лягти в основу майбутнього Трудового кодексу України і бути засадничим джерелом у правовому механізмі захисту прав працівників. При захисті прав в царині праці, при розгляді трудових спорів одним з обов'язків судді є захист верховенства права⁴. Основне значення верховенства права в процесі розроблення правового меха-

¹ Див.: Оніщенко, Н. М. Юридична відповідальність держави перед особою. Проблеми відповідальності прав і свобод людини і громадянина в Україні [Текст] : монографія / Н. М. Оніщенко. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 90–92.

² Див.: Шемшученко, Ю. С. Передмова / Ю. С. Шемшученко // Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія : у 2 кн. Кн. 1 : Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Юрид. думка, 2008. – С. 5.

³ Див.: Довгерт, А. С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права [Текст] / А. С. Довгерт // Унів. наук. зап. – 2007. – № 2. – С. 83.

⁴ Захист верховенства права – обов'язок судді [Текст] : матеріали круглого столу – професійної дискусії, Київ, 11 лют. 2016 р. – К. : USAID Прект «Справедливе правосуддя», 2016. – С. 6.

нізму захисту прав працівників полягає в тому, що людина праці, її економічні й соціальні права визначають зміст і спрямованість діяльності держави та функціонування державних органів й інституцій, роботу різноманітних органів нагляду і контролю в царині праці, є одним із важливих напрямів здійснення господарської діяльності.

Принцип верховенства права багатогранний за своєю сутністю і змістом і складається з певних елементів (законність; правова визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя перед незалежними і неупередженими судами; повага і дотримання прав людини; недискримінація та рівність перед законом). При цьому справедливість виступає визначальним поняттям верховенства права¹. Принцип верховенства права знаходить свій вияв у судовій гілці влади. Як принцип діяльності суду в процесі розгляду трудових спорів він визначає спрямованість судочинства на досягнення соціальної справедливості, що власне і є засадою правосуддя в процесі здійснення господарської діяльності в ринкових умовах, перепорою проявам свавілля з боку роботодавця тощо.

Судовий захист трудових прав має надзвичайно важливе значення саме на підставі цієї засади. Реалізація принципу верховенства права є неможливою без забезпеченої можливості доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду². Крім того, принцип верховенства права полягає в тому, що неповне чи суперечливе регулювання відносин у царині праці або взагалі їх відсутність чи неврегульованість не можуть бути підставою для відмови у розгляді звернення працівника і вирішенні судом заявлених вимог у процесі неупередженого судового розгляду трудового спору. Також принцип верховенства права як одна з основ механізму захисту прав працівників і засад судочинства зобов'язує суд при вирішенні трудового спору по суті застосовувати положення нормативно-правових актів у сфері праці, яке б утверджувало права працівника на підставі справедливості й заборони обмеження прав людини праці.

¹ Див.: Трихліб, К. О. Верховенство права: сучасні інтерпретації [Текст] / К. О. Трихліб // Учён. зап. Таврич. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юрид. науки». – 2013. – № 2–1 (Ч. 1), Т. 26 (65). – С. 159–160.

² Див.: Draft Explanatory Memorandum to the Recommendation of the Committee of Ministers on the Judicial Control of Administrative Acts. Working Party of the Project Group on Administrative Law (CJ-DA-GT), 3rd meeting, Strasbourg, 3–5 November 2003.

О. Ф. Скакун слушно підкреслює що об'єднавчі процеси правових систем і інтеграція України в європейський правовий простір є надзвичайно актуальним завданням в сучасних умовах. У процесі інтеграції правових систем їх ціннісні елементи не лише зберігаються, а й стають для них загальними, переходять на наднаціональний рівень. До найцінніших елементів взаємодії правових систем у формі інтеграції належать загальні національні принципи права, на підставі яких і формуються загальнолюдські принципи. Саме вони мають бути використані як універсальний і ефективний засіб інтеграції, вони відбивають найважливіші закономірності й засади розвитку людства, природу права, тісно пов'язані з принципами моралі, політичною й економічною сферами тощо. Принцип верховенства права належить до загальнолюдських цінностей, він пройшов повний цикл розвитку — від ідеї через доктрину до принципу, від принципу внутрішньодержавного права до принципу міжнародного права. Принцип верховенства права є оптимальним регулятором, інструментом інтеграції. Цей принцип, з одного боку, є безумовною вимогою до будь-якої демократичної держави, з другого боку, правові системи потребують інтеграції саме на підставі принципу верховенства права, дотримання певних цінностей, а саме: 1) обмеження державної влади правом (правами та обов'язками людини), правова захищеність індивідуальної, соціальної сфер життя людини від значної регламентації з боку держави, від свавілля посадових осіб; 2) рівність громадян перед законом, досягнення єдності прав та обов'язків суб'єктів права; 3) реальність та гарантування прав і свобод людини, створення ефективних механізмів їх охорони і захисту; 4) наявність ефективного і зрозумілого правосуддя, вільний доступ до нього, обов'язковість виконання рішень суду; 5) дотримання законності і правопорядку в суспільстві¹. Принцип верховенства права — вищий принцип міжнародного права, показник демократизму, захисту миру й дотримання прав і свобод людини, оптимальний регулятор суспільних відносин².

¹ Див.: Скакун, О. Ф. Верховенство права как принцип интеграции правовых систем в современном мире [Текст] / О. Ф. Скакун // Наукові праці Одеської юридичної академії. — О. : Юрид. л-ра, 2009. — Т. 8. — С. 37–41.

² Скакун, О. Ф. Верховенство права як принцип взаємодії правових систем в умовах глобалізації [Текст] / О. Ф. Скакун // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. матеріалів міжнар. наук. симпозіуму «Дні порівняльного правознавства» (Київ, 8–11 квіт. 2009 р.). — К. : Логос, 2009. — С. 100–102.

Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004).

В юридичній літературі неодноразово наголошувалося на необхідності запровадження верховенства права у процесі здійснення правової реформи трудового законодавства. Так, М. І. Козюбра слушно зазначає, що для побудови правової держави й утвердження принципу верховенства права необхідно, щоб у відносинах між людиною й державною владою вирішальне значення мали природні, невід’ємні права та свободи людини, а верховенство Конституції України було однією з головних її складових. Щодо цього реалізація особою права на працю, у тому числі й на умовах сумісництва, як конституційного права кожної людини вимагає особливих правових механізмів забезпечення¹. Такий підхід є підґрунтям для удосконалення правового регулювання в царині праці, визначення та з’ясування сутності самого поняття права на працю, запровадження інститутів та принципів соціального партнерства, визначення системного підходу щодо досліджуваної тематики, окреслення елементів або складових правового механізму тощо.

Верховенство права належить до найважливіших соціальних цінностей у державі й суспільстві². Принцип верховенства права закріплений у Конституції України як фундаментальна засада правової системи України. Є слушною позиція В. Авер’янова³, С. П. Погребняка⁴, за якою зміст і спрямованість верховенства права визначаються через його зв’язок із концепціями природного права та прав людини.

¹ Козюбра, М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог [Текст] / М. І. Козюбра // Наук. зап. НаУКМА. Сер. Юрид. науки, 2007. — Т. 64. — С. 4–5.

² Див.: Таманага, Б. Верховенство права: історія, політика, теорія [Текст] / Б. Таманага ; [пер. з англ. А. Іщенка]. — К. : Вид. дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. — С. 13–14.

³ Авер’янов, В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації [Текст] / В. Авер’янов // Право України. — 2010. — № 3. — С. 73.

⁴ Погребняк, С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми [Текст] / С. Погребняк // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2006. — № 1. — С. 30.

У межах цього дослідження право на працю розглядається як природне право людини.

Для того щоб надати ґрунтовне авторське визначення дефініції «реалізація права на працю», перш за все потрібно з'ясувати, що являє собою поняття «право на працю» та що розуміється під реалізацією цього права в Україні.

Так, відповідно до ст. 43 Конституції України під поняттям права на працю розуміється можливість заробляти собі на життя працею, яку людина вільно обирає або на яку вільно погоджується¹.

Схоже визначення за своїм змістом наводиться в Кодексі законів про працю України, де в ст. 2 проголошується право громадян України на працю як право на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, що забезпечується державою².

Це право обумовлене сутністю людини та відображає її природну потребу в праці. Воно виступає свого роду фундаментом, на якому ґрунтуються всі інші права та свободи людини у сфері праці. Саме воно визнається як головне та визначальне право у системі прав людини, закріплених за членами суспільства. Право на працю та умови його реалізації визначають зміст усіх норм трудового права як галузі права і їх внутрішню узгодженість відповідно до об'єктивних потреб розвитку соціально-трудових відносин.

У свою чергу, реалізацію права на працю можна трактувати як певну процедуру дій, що спрямована на здійснення цього права й визначення змісту всіх норм трудового права як галузі права та внутрішньої узгодженості відповідно до об'єктивних потреб розвитку соціально-трудових відносин.

Що стосується поняття євроінтеграції, то це складний соціально-економічний процес, що спрямований на налагодження тісного співробітництва з європейськими державами та подальше зближення цивілізаційно споріднених національних спільнот³.

¹ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к / 96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Кодекс законів про працю України [Текст] : Закон від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50.

³ Див.: Чубарьян, А. О. Европейская идея в истории: проблемы войны и мира [Текст] / А. О. Чубарьян. – М. : Международ. отношения, 1987. – С. 33.

Виходячи із таких визначень, реалізація права на працю в умовах євроінтеграції України має сприйматися як інструмент та процес здійснення нашою державою стратегічних цілей і завдань національного, національно-економічного, громадсько-політичного та культурного розвитку, що стало невід'ємною реальією сьогодення.

Більшість документів та директив Європейського Союзу, що закріплюють у своєму змісті право на працю, до яких нині прагне українське законодавство, у тому числі і трудове законодавство України, були прийняті досить давно. На відміну від національного законодавства, яке є порівняно мобільним, правове регулювання за допомогою директив є складним і тривалим процесом. Від моменту затвердження Європейською комісією офіційного проекту директиви і доки ця директива буде прийнята Радою Європейського Союзу та Європейським Парламентом і набуде чинності, минають роки. Але й після набрання директивою чинності державам Європейського Союзу надається досить тривалий час для приведення національного законодавства у відповідність до їх вимог (до п'яти років). Тому директиви Європейського Союзу, будучи актуальними на момент їх розроблення та прийняття, з часом поступово перетворюються на певні гальма для трудового законодавства, а саме для реалізації права на працю, та в кінцевому результаті втрачають позитивний потенціал правового регулювання. Реалізуючи таке право, український законодавець має визначити, які норми європейського законодавства, що регулюють право на працю, є ефективними і мають бути запроваджені у чинне законодавство України, а які виявили свою недовість, є застарілими і не мають враховуватися при створенні нових українських законів. Сьогодні існує велика небезпека, що такі норми «транзитом» можуть потрапити до нового українського законодавства, створивши додаткові перешкоди для запровадження нових, дієвих механізмів під час реалізації права на працю¹.

Важливою умовою успішної інтеграції України до Європейського Союзу є піднесення на новий рівень національного трудового законодавства та здійснення максимально доступної можливості реалізації права на працю для громадян України.

¹ Див.: Дей, М. О. Методологія гармонізації законодавства України з охорони праці із законодавством Європейського Союзу [Текст] / М. О. Дей // Порівняльно-правові дослідж. – 2009. – № 2. – С. 124.

Першими проявами євроінтеграційного курсу в напрямі реалізації права на працю було прагнення та бажання нашого народу жити в демократичній, економічно розвинутій, соціально орієнтованій та стабільній державі. Після здобуття у 1991 р. Україною державної незалежності першочерговим завданням стало налагодження відносин із розвинутими державами.

В Указі Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. зазначено, що однією з перспективних зовнішньополітичних цілей України є її входження до складу Європейського Союзу, тобто європейська інтеграція і членство в Європейському Союзі, що має на меті оновлення національної правової системи з урахуванням європейського законодавства¹.

Згодом ці прояви та прагнення до перебудови були втілені в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, відповідно до якої пріоритети мають надаватися законодавчим актам України, наближення яких до відповідних законодавчих актів Європейського Союзу сприятиме реалізації права на працю².

Процес реалізації права на працю в умовах євроінтеграції України відбувається в напрямі зближення трудового законодавства України із сучасною європейською системою права, яка сприяє розвитку культурної, соціальної, підприємницької активності громадян України, що, у свою чергу, приводитиме до поступового добробуту громадян і наближення його до рівня держав — членів Європейського Союзу. Цей процес — стратегічна мета України, адже є найкращим способом реалізації національних інтересів побудови економічно розвинутої держави, зміцнення її позицій у світі. Україна прагне максимально врахувати вимоги законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації

¹ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України № 615/98 від 11.06.1998 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

² Див.: Омельченко, О. Л. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Омельченко Олена Леонідівна. – К., 2010. – С. 21.

законодавства України. На сьогодні створено основні політико-правові та організаційні засади адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Право на працю є одним із основних прав людини. На сучасному етапі розвитку нашої держави посилюється перетворююче значення праці, розширюються можливості її застосування. Проте чинні норми права, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з реалізацією права на працю, досить недосконалі й містять у собі низку суперечностей. У силу цього значно зростає кількість трудових спорів і конфліктів, вирішення яких потребує нового концептуального підходу.

Приступаючи до реалізації права на працю в умовах євроінтеграції, слід провести «ревізію» чинних норм права з метою виявлення і законодавчого закріплення свого позитивного досвіду з окремих питань регулювання трудових відносин, а також визначення їх відповідності міжнародним нормам і стандартам та імплементації тих міжнародних нормативно-правових актів, які мають позитивний ефект, спрямовані на регулювання трудових відносин у ринкових умовах і пом'якшення суперечностей між працівниками та роботодавцями, а у випадку виникнення між ними спорів їх вирішення буде відбуватися за допомогою соціального діалогу¹. Такий підхід надасть можливість системно підійти до реформування законодавства в царині праці незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта господарювання, вдосконалити правове регулювання трудових відносин на підставі загальнолюдських цінностей та з урахуванням світового досвіду і міжнародно-правових актів у сфері праці.

За словами С. Ф. Гуцу, для того щоб досягти більш повної та кращої можливості реалізації права на працю, кожен нормативний акт у системі трудового законодавства України, і передусім Кодекс законів про працю України, повинен розглядати людину — основного суб'єкта правовідносин як найвищу соціальну цінність². Саме такий підхід має стати квінтесенцією нового Трудового кодексу України й головною засадничою ідеєю щодо визначення правового механізму захисту прав працівників.

¹ Див.: Циганчук, Н. А. Про необхідність реформування трудового законодавства України [Текст] / Н. А. Циганчук // Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. — 2013. — № 2 (І). — С. 217.

² Гуцу, С. Ф. Актуальні питання реформування трудового законодавства України [Текст] / С. Ф. Гуцу // Гуманітар. часоп. — 2013. — № 3. — С. 108.

Так, Ю. Вілков, досліджуючи євроінтеграцію, визначив її як сукупність політичних процесів, спрямованих на консолідацію, злиття суспільних, політичних, економічних структур або етносів у рамках однієї держави або кількох держав з метою протидії деструктивним внутрішнім та зовнішнім чинникам. Окрему увагу приділено саме європейській інтеграції, як найтипівішому прояву даного процесу. У сферу вжитку терміна «європейська інтеграція» дослідник включає не лише політичні або економічні прояви зближення держав Європи, а й наукову, технологічну, соціальну, екологічну сфери¹. Слід зазначити, що саме в соціальній і трудовій сферах виникає значне коло правових проблем щодо захисту прав працівників у процесі європейської інтеграції, серед яких питання заробітної плати, складні заходи охорони праці, надзвичайно важливі підстави припинення трудових відносин, системні підходи щодо нагляду і контролю в царині праці, проблемні складові загальнообов'язкового державного соціального страхування й медичного забезпечення тощо.

Дещо іншої думки додержуються В. В. Копійка і Т. І. Шинкаренко, які розуміють під євроінтеграцією процес, унаслідок якого відбувається об'єднання політичних, економічних та соціальних структур в єдиний комплекс, який може мати обриси формального політичного та економічного союзу або залишитися як неструктуроване об'єднання. У рамках європейської інтеграції особливе значення вони надають економічному та політичному аспектам цього процесу². Так, економічна й політична складові мають значення в процесі європейської інтеграції, але все ж таки в основу цього процесу (відповідно і реформи законодавства, у тому числі й трудового) має лягти саме захист прав людини праці, вироблення надійного механізму такого захисту, адже саме працівник створює матеріальні і духовні цінності, забезпечує матеріальне благополуччя собі і своїй родині, збільшує ВВП тощо.

На сьогодні першочерговим кроком у процесі реформування трудового законодавства та здійснення бездоганної реалізації права на працю в умовах євроінтеграції України є прийняття нового Трудового

¹ Див.: Короткий оксфордський політичний словник [Текст] : пер. з англ. / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2006. – С. 236–238.

² Копійка, В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – С. 420.

кодексу України, норми якого будуть відповідати ратифікованим Україною міжнародно-правовим актам. Такий Кодекс повинен: 1) бути вільним від ідеологічних стереотипів та декларативних норм законодавства радянського режиму; 2) відповідати соціально-економічним та культурним процесам сучасності; 3) систематизувати в єдину систему всі трудові норми та принципи, а також усі загальні й універсальні правові норми галузей України та міжнародного трудового права; 4) детально прописувати повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання трудових відносин¹. Такі підходи, безумовно, впливатимуть і на приведення українського законодавства про працю до європейських стандартів і наповнювати новим змістом правовий механізм захисту прав працівників.

Можемо погодитися з С. Ф. Гуцу, яка з урахуванням думки широкого кола науковців зазначає, що основні засади реалізації права на працю в умовах євроінтеграції України повинні виходити з: необхідності попередження порушення трудових прав працівників; забезпечення адекватності законодавчо визначених трудових прав та гарантій і можливостей їх реалізації. Саме такими базовими засадами, по-перше, можуть бути: оптимальне збалансування захисної та виробничої функції трудового права, за допомогою яких має бути забезпечена рівновага інтересів найманих працівників і роботодавців. Обидві функції за сучасними умовами спрямовані на забезпечення охорони прав та інтересів обох сторін трудового договору. Якщо захисна функція стосується охорони інтересів працівників, то виробнича — охорони інтересів роботодавців. Перша впливає безпосередньо із соціальної природи трудового законодавства. Трудове право, як відомо, з'явилося в системі права всіх країн світу з появою капіталістичного ринкового виробництва і найманої робочої сили саме з метою забезпечення захисту трудових прав та законних інтересів найманих працівників. По-друге, засадами реформування законодавства в Україні має бути дотримання вже встановлених соціальних стандартів у сфері праці. При цьому має бути забезпечено виконання вимог Конституції, яка встановлює, що при прийнятті нових законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

¹ Див.: Мельник, К. В. До питання адаптації трудового законодавства до міжнародних норм [Текст] / К. В. Мельник // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 646.

По-третє, засадами реформування законодавства в Україні є еволюційний характер здійснення таких реформ, причому кардинальних змін мають зазнати лише ті положення чинного законодавства, які не відповідають вимогам ринкової економіки. По-четверте, у процесі підготовки нового Кодексу має використовуватись досвід Міжнародної організації праці та положення законодавства Європейського Союзу і країн із перехідною економікою з тим, щоб забезпечити належну гармонізацію законодавства України про працю з міжнародними правовими нормами у цій сфері. По-п'яте, засадами реформування законодавства в Україні є зміщення центру ваги правового забезпечення трудових відносин із законодавчого рівня на рівень договірного регулювання, передусім — колективно-договірного, із максимальним використанням механізмів соціального партнерства із залученням роботодавців та профспілок. По-шосте, основою реформування законодавства є усунення усіх проявів дискримінації працівників за ознаками статі, раси, політичних переконань та інших обставин, визначених у статтях Конституції України, зі збереженням підвищених умов захисту праці жінок і молоді та реальною заборонаю дитячої й примусової (обов'язкової) праці¹.

Виходячи з наведеного вище та з огляду на величезне прагнення України до Європейського Союзу і кращого життя, реалізація права на працю за таких умов має відбуватися саме на основі максимального урахування і дотримання міжнародного досвіду в цій галузі, який висвітлений у міжнародно-правових актах. Не потрібно також забувати і про ст. 9 Конституції України, відповідно до якої чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Серед найбільш відомих міжнародно-правових актів можемо виділити такі, як: Загальна декларація прав людини; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права; Європейська соціальна хартія (переглянута); Конвенції і Рекомендації Міжнародної організації праці; Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників; Хартія основних прав Європейського Союзу та ін.

Згідно з цими актами забезпечення реалізації основних соціальних прав громадян, а в нашому випадку це стосується права на працю, по-

¹ Гуцу, С. Ф. Актуальні питання реформування трудового законодавства України / С. Ф. Гуцу // Гуманітар. часоп. – 2013. – № 3. – С. 108–112.

кладається на державу. Так, гарантуючи право на працю, держава зобов'язана створити умови для реалізації цього права. Надаючи право на відпочинок, вона зобов'язана сприяти відпочинку працівників, їхніх дітей та осіб похилого віку. Закріплюючи право людини на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, обов'язок держави — забезпечити такий рівень життя, що максимально наближений до категорії «гідний»¹. Це означає, що в остаточному підсумку всі заходи щодо євроінтеграції, наближення правового поля до світових стандартів у царині праці повинні забезпечити достатній життєвий рівень й гідне існування людини на підставі міжнародних правових актів тощо.

Одним із перших таких актів є Загальна декларація прав людини, у ст. 23 якої закріплено такі основні трудові права кожної людини: право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття; право, без будь-якої дискримінації, на рівну оплату за рівну працю; право на справедливу і задовільну винагороду, яке забезпечує гідне людині існування її самої та її сім'ї, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення; право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів². Особливо це стосується людини праці, працездатність якої і реальні гарантії реалізації права на працю є джерелом запровадження нових технологій, підвищення рівня сучасного виробництва матеріальних і духовних благ, надання різноманітних послуг, джерелом і важливою складовою фізичного та соціально-психічного розвитку особистості (можливістю реалізації власних фізичних, духовних й інтелектуальних здібностей), джерелом економічного розвитку держави і матеріального благополуччя суспільства тощо.

Наступним важливим джерелом міжнародно-правового регулювання праці є Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Цей документ, на відміну від Загальної декларації прав людини, має договірний характер, тому виконання його положень для держав-учасниць є загальнообов'язковим. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, який ратифікований Україною в 1973 р., передбачає визнання та забезпечення кожною державою-

¹ Див.: Прилипко, С. М. Право на працю в системі прав людини [Текст] / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко // Право України. – 2014. – № 6. – С. 103.

² Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 93. – С. 89. – Ст. 3103.

учасницею права на працю, що включає: право кожної людини заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується; право на справедливі та сприятливі умови праці, включаючи, зокрема, винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим справедливую зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації; відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні тощо¹. Запровадження цих приписів є підґрунтям поступового зростання могутності й прогресивності будь-якої держави й запровадження демократичних засад на виробництві та в суспільстві.

Дослідження міжнародних правових актів, аналіз сутності, змісту та ролі основних правових категорій, вивчення основних етапів розвитку будь-якого суспільства яскраво свідчать, що найважливіше значення в ньому відіграє праця, яка є запорукою усього прогресивного процесу. Тому створення дієвого правового механізму захисту реалізації здатності до праці, захисту прав працівників і результатів їх праці є підґрунтям для розвитку суспільства, гідного життя людини за будь-яких умов, у тому числі й за умов глобалізації, яка несе певні негативні наслідки.

У свою чергу, у ч. 1 ст. 1 Європейської соціальної хартії, що була ратифікована Україною в 2006 р., зазначено, що з метою забезпечення ефективного здійснення права на працю Сторони зобов'язуються визнати однією зі своїх найголовніших цілей і одним зі своїх найголовніших обов'язків досягнення та підтримання якомога високого і стабільного рівня зайнятості, маючи на меті досягнення повної зайнятості².

Особливе значення для визнання та захисту права на працю має діяльність Міжнародної організації праці. За роки існування вона ухвалила безліч конвенцій та рекомендацій. Основними стратегічними цілями Міжнародної організації праці є такі: сприяння реалізації права на працю; створення більш широких можливостей для жінок та

¹ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

² Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 2096.

чоловіків із метою забезпечення гідної зайнятості та отримання належної заробітної плати; підвищення ефективності соціального захисту для всіх верств населення, а також зміцнення принципу трипартизму та соціального діалогу¹.

Можна стверджувати, що право на працю та інші трудові права є найбільш важливим компонентом соціально-економічних прав людини. Значна кількість міжнародно-правових договорів про права людини гарантують право кожному на працю та інші трудові права.

Поряд із усіма перерахованими плюсами злиття, наближення та адаптації трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а саме питань реалізації права на працю в умовах євроінтеграції, можуть виникати і деякі проблемні питання та неточності.

Наразі гостро постало питання кодифікації трудового законодавства України, адже положення Проекту нового Трудового кодексу України не повною мірою відповідають міжнародним нормам і стандартам та містять ряд прогалин і суперечностей. Приведення норм трудового законодавства України до рівня європейських стандартів сприятиме захисту прав найманих працівників, їх економічному та соціальному благополуччю. Дослідження конкретних прав працівників у нормативно-правових актах вітчизняного та зарубіжного законодавства дасть змогу розкрити можливості їх як найкращої реалізації на практиці.

Так, О. Л. Омельченко виділяє такі проблеми реформування законодавства України, що впливають на процес реалізації права на працю в умовах євроінтеграції: а) недосконалість нормативно-правового забезпечення існуючих адаптаційних механізмів; б) неузгодженість норм вітчизняного трудового законодавства і європейських правових стандартів у сфері регулювання найманої праці; в) необхідність стимулювання адаптаційних процесів із метою якнайшвидшого наближення національної системи трудового законодавства до рівня права Європейського Союзу; г) недостатність існуючої теоретико-методологічної основи для здійснення результативних правових реформ у галузі трудового законодавства України з метою забезпечення його адаптації до трудового законодавства Європейського Союзу; д) потребу у посиленні соціально-правового захисту найманих працівників в Україні для досягнення високого рівня організації безперешкодного здійснення

¹ Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 2096.

ними своїх трудових прав і законних інтересів, установлених в Європейському Союзі¹.

На підставі проведеного наукового розгляду й аналізу особливостей реалізації права на працю в умовах євроінтеграції України слід зробити певні аргументовані висновки. Загалом, аналізоване питання реалізації права на працю в умовах євроінтеграції України має велике значення для сучасної доктрини та практики, оскільки є однією із відправних точок удосконалення й подальшого реформування законодавства в цій сфері.

Теоретичні напрацювання та концептуальні положення юридичної науки щодо реалізації права на працю, які вироблялися протягом століть, потребують нового бачення з точки зору критеріїв необхідності, розумності та доцільності, а головне — з урахуванням умов євроінтеграції України та адаптації трудового законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Україна має розробити власні підходи до вирішення проблем, що пов'язані із реалізацією права на працю за умов євроінтеграції, адже реалізація цих питань надасть можливості для дії норм права Євросоюзу в рамках вітчизняного трудового законодавства. Це стосується насамперед передбачених випадків транспозиції директив Європейського Союзу у внутрішнє законодавство України та безпосереднього застосування певних положень права Євросоюзу на національному рівні. Слід ураховувати, що процес гармонізації законодавства нашої держави із правом європейських організацій має свої особливості.

Якщо звернутися до історичного розвитку державно-правового механізму захисту прав працівників, то можна з упевненістю твердити, що криза командно-адміністративної системи, політика перебудови, що відбувалась у нашій державі на початку 90-х рр. XX ст., привели до розвитку виробничої демократії, самоврядування трудового колективу, легалізації колективних трудових спорів і ряду інших змін, що відбивають відродження ринкових засад в економіці.

Так, з того часу були дозволені страйки, які набули у соціально-політичному житті країни досить широкого поширення, особливо у вугледобувній промисловості. Як сторони колективного трудового конфлікту розглядалися адміністрація або галузевий орган державного

¹ Омельченко, О. Л. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Омельченко Олена Леонідівна. – К., 2010. – С. 74.

управління і трудовий колектив (а не профспілка, як у більшості західних країн). Страйки допускалися тільки у випадку, якщо комісія і трудовий арбітраж не могли врегулювати розбіжності сторін.

Окремо слід зупинитися на такому терміні, як «незаконний страйк». Незаконними визнавалися страйки, котрі створювали загрозу життю і здоров'ю людей, страйки на підприємствах залізничного та міського громадського транспорту, цивільної авіації, зв'язку, енергетики, оборонних галузей, у державних органах, на підприємствах і в організаціях, на які покладено виконання завдань із забезпечення правопорядку і безпеки країни, на безперервно діючих виробництвах, припинення якого було пов'язане з важкими та небезпечними наслідками, страйки, пов'язані з висуненням вимог про насильницьке повалення і зміну державного і суспільного ладу, а також вимог, що тягнуть за собою порушення національного і расового рівноправ'я, страйки, що порушували встановлені законом процедурні правила.

Стаття 22 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»¹ встановлює, що незаконними визнаються страйки: оголошені з вимогами про зміну конституційного ладу, державних кордонів та адміністративно-територіального устрою України, а також з вимогами, що порушують права людини; оголошені без додержання найманими працівниками, профспілкою, об'єднанням профспілок чи уповноваженими ними органами положень чинного законодавства; розпочаті з порушенням найманими працівниками, профспілкою, об'єднанням профспілок чи уповноваженими ними органами вимог, передбачених чинним законодавством; які оголошені та/або проводяться під час здійснення примирних процедур.

Якщо звернутися до практики розгляду судових справ, предметом спору яких є законність проведення страйків, то необхідно наголосити на Ухвалі Верховного Суду України від 15 січня 1992 р.² Вирішуючи позов про визнання страйку недійсним, суд виходив із того, що страйки, оголошені або проведені з порушенням чинного законодавства, є неправомірними.

Так, у листопаді 1991 р. станція швидкої медичної допомоги Чернігівського міського відділу охорони здоров'я пред'явила позов до її

¹ Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) [Текст] : Закон України від 3 берез. 1998 // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.

² Ухвала Верховного Суду України від 15.01.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS92032.html.

страйкового комітету про визнання страйку, розпочатого 22 жовтня 1991 р., того ж дня припиненого і відновленого 21 листопада 1991 р., незаконним, посилаючись на те, що він створює загрозу життю та здоров'ю людей. Крім того, рішення про проведення страйку приймалось на зборах не усього колективу станції, а лише водіїв.

Рішенням судової колегії Чернігівського обласного суду від 12 грудня 1991 р. позов задоволено.

Судова колегія Верховного Суду України вважає, що касаційна скарга не підлягає задоволенню з таких підстав. Судом встановлено, що рішення про проведення страйку з 22 жовтня та його відновлення з 21 листопада 1991 р. приймалось не на загальних зборах (конференції) трудового колективу станції, а на зборах водіїв. У письмовій формі вимоги викладені не були. Адміністрацію з ними не ознайомили. Не розглядалися вони перед початком страйку і перед його відновленням примирною комісією та трудовим арбітражем. Наведене підтверджується показаннями свідків, іншими доказами і не оспорювалось представниками відповідача.

Крім того, страйк водіїв станції швидкої медичної допомоги, що тривав понад сім днів, порушив режим роботи цієї установи, чим створив реальну загрозу життю і здоров'ю людей. За таких обставин суд обґрунтовано визнав страйк незаконним, оскільки водії станції швидкої медичної допомоги, припинивши роботу, допустили порушення вимог чинного на той час законодавства.

Закон СРСР «Про професійні спілки, права і гарантії їх діяльності» від 10 грудня 1990 р.¹ був спрямований на роздержавлення профспілок, забезпечення їх незалежності від держави, політичних партій і адміністрації підприємств². По суті було відновлено право громадян на вільні об'єднання у профспілки. При цьому профспілки втратили ряд державних функцій. Наприклад, адміністрація більше не зобов'язана була укладати колективний договір за пропозицією профспілки, вона мала лише вести переговори. Як засіб впливу на адміністрацію профспілки набули права на проведення страйків.

Після розпаду СРСР продовжувався розвиток норм про захист прав працівників. До основних трудових прав працівників було віднесено

¹ Про професійні спілки, права та гарантії їхньої діяльності [Текст] : Закон СРСР від 10 груд. 1990 р. № 1818-1 // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1990. – № 51. – Ст. 1107.

² Див.: Іванов, С. А. Трудове право перехідного періоду: деякі проблеми [Текст] / С. А. Іванов // Держава і право. – 1994. – № 4. – С. 115.

право на судовий захист трудових прав, на відшкодування шкоди, заподіяної ушкодженням здоров'я у зв'язку з роботою. Було передбачено в окремих випадках письмову форму трудового договору, розширено гарантії при прийомі на роботу. Профспілкові комітети було включено з числа органів, що розглядають трудові спори, та розширено коло суперечок, які підлягають розгляду в суді. Працівник, поряд із правом на відновлення на роботі, набув альтернативного права вимагати зміни формулювання звільнення з компенсацією за вимушений прогул. При цьому роль профспілок постійно збільшувалась і вони відігравали неабияку роль у правовому механізмі захисту прав працівників. Не випадково А. І. Цепін свого часу наводив переконливі аргументи на користь розвитку захисної функції профспілок та виокремлював у ній два самостійних напрями: турбота про інтереси трудящих та захист порушених прав трудящих¹.

Слід погодитись із І. М. Чумаченком, який системно відзначає, що за сучасних умов здійснення господарської діяльності на засадах ринкової економіки, демократизації українського суспільства, формування соціальної, правової держави важливе значення має скоординована участь у політичних та соціально-економічних процесах життя громадськості. Провідну роль у цьому повинні відігравати профспілки як найбільш масові громадські організації. Розвиток і вдосконалення соціальних відносин повинні стати в суспільстві головним пріоритетом управління конфліктами з метою послаблення соціального напруження². Можна погодитися з цим правником у тому, що роль профспілок у правовому механізмі захисту прав працівників також вбачається в процесі укладення колективних договорів і угод у сучасних умовах ринкової економіки.

Роль профспілок у правовому механізмі захисту прав працівників повинна постійно зростати. О. І. Лисяк підкреслює, що розвиток цивілізованих ринкових відносин в Україні неможливий без створення і функціонування системи правового захисту учасників трудових правовідносин. В умовах нестабільності економічної ситуації у країні актуальним є розроблення і прийняття нормативних актів, спрямованих

¹ Цепин, А. И. Функции советских профсоюзов в развитом социалистическом обществе [Текст] / А. И. Цепин // Сов. государство и право. – 1977. – № 7. – С. 22, 27.

² Чумаченко, І. М. Функції профспілок при укладенні колективних договорів і угод в сучасних умовах ринкової економіки [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / І. М. Чумаченко. – Х., 2005. – С. 3.

на підвищення ефективності регулювання трудових правовідносин. Вихід України на новий рівень соціально-економічного прогресу створив об'єктивні умови для розширення трудових прав працівників і подальшого вдосконалення правового механізму їх охорони. Тому одним із найважливіших теоретичних завдань науки трудового права є розробка питань гарантованого захисту трудових і економічних прав та інтересів працівників¹. Зазначений науковець виокремлює захисну функцію профспілок, а також регулятивну функцію (яка полягає у громадському контролі за дотриманням законодавства про працю, що спрямована на організацію безпечних нешкідливих умов праці на виробництві, забезпечення прав та соціальних гарантій працівників на охорону праці) та виховну функцію.

Ф. А. Цесарський зосередив увагу на представницькій функції та захисній функції профспілок (під якою він розуміє комплексну діяльність профспілок на будь-якому організаційному рівні, спрямовану на попередження порушення трудових та соціально-економічних прав трудящих, захист та їх відновлення). Цей дослідник підкреслює, що розвиток цивілізованих ринкових відносин в Україні неможливий без створення та функціонування системи правового захисту інтересів учасників трудових відносин. Необхідність існування у профспілок захисної функції обумовлена наявністю суперечностей між інтересами всього суспільства, держави та інтересами працівників, між їх потребами та можливістю їх задоволення².

Досліджуючи профспілки як суб'єктів трудового права, Н. А. Циганчук наголошує на важливості й значенні профспілок у правовому механізмі захисту прав працівників та виокремлює захисну роль профспілок, яка реалізується шляхом захисту індивідуальних та колективних інтересів трудящих і суспільства в цілому, через участь у підготовці нормативних актів державного, галузевого та локального рівнів, у зміні умов праці та контролі за поновленням порушених прав найманих працівників, колективів та всього суспільства і попередженні порушень тощо³.

¹ Лисяк, О. І. Правові форми участі профспілок в регулюванні трудових відносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / О. І. Лисяк. – Х., 2004. – С. 3, 5.

² Цесарський, Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Ф. А. Цесарський. – Х., 2004. – С. 3, 172.

³ Циганчук, Н. А. Професійні спілки як суб'єкти трудового права [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Циганчук. – Х., 2004. – С. 18.

Цікавим є підхід В. Ю. Нікіфорова, який системно доводить, що захисна функція профспілок в Україні є похідною від захисної функції трудового права. Захисна функція трудового права — це родова категорія, а захисна функція профспілок — видова. Захисну функцію трудового права разом із профспілками реалізують й інші суб'єкти трудового права. Особливість профспілкової правозахисної функції обумовлюється соціальним походженням профспілок — працівники самі на добровільних засадах об'єдналися для захисту своїх прав, свобод і законних інтересів у сфері праці¹. Такий підхід є підґрунтям для визначення ролі профспілок у правовому механізмі захисту прав працівників у Трудовому кодексі України.

Незважаючи на теоретичні здобутки науковців щодо визначення ролі профспілок у правовому механізмі захисту прав працівників, останнім часом спостерігається спроба зменшити їх значення та звести нанівець вікові здобутки профспілкової громадськості. Розширюються права роботодавця на звільнення працівників без згоди профкому, зменшується роль останнього у встановленні умов праці, довільно трактуються й застосовуються реалізація роботодавцем його дисциплінарної влади та механізм притягнення до дисциплінарної й матеріальної відповідальності тощо.

Окремо слід зупинитися на Постанові Пленуму Верховного Суду України №9 від 6 листопада 1992 р. «Про практику розгляду судами трудових спорів»². Вивчення судової практики у справах про трудові спори показує, що діяльність судів із розгляду справ цієї категорії повинна спрямовуватися на всебічну охорону конституційного права кожного на працю, яке включає можливість заробляти собі на життя працею, яку особа вільно обирає або на яку вільно погоджується, а також на охорону прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій, на зміцнення трудової та виробничої дисципліни, на виховання працівників у дусі свідомого й сумлінного ставлення до праці.

Отже, бачимо, що взаємодія працівників та роботодавців повинна здійснюватися на паритетній основі, коли відповідні права одних від-

¹ Нікіфоров, В. Ю. Захист профспілками соціально-трудова права працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Нікіфоров. — Х., 2005. — С. 13.

² Про практику розгляду судами трудових спорів [Текст] : Постанова Пленуму Верхов. Суду України №9 від 06.11.92 // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). — 2008. — 21 лип. (№29). — С. 279.

повідують обов'язку іншого, і навпаки. Лише взаємна співпраця на основі конструктивного діалогу може стати підставою для неухильного дотримання конституційних прав на працю.

Важливе значення для захисту прав працівників має те, що індивідуальні трудові спори підлягають розглядові судом працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від виду власності та організаційно-правової форми здійснення господарської діяльності, виду діяльності й галузевої приналежності, в тому числі членів кооперативів, їх об'єднань, членів громадських організацій, які перебували з ними в трудових відносинах, членів фермерських господарств, осіб, які працюють за трудовим договором із фізичною особою.

Трудові спори вирішуються судами безпосередньо або після їх попереднього розгляду комісією по трудових спорах. Слід мати на увазі, що Пленум Верховного Суду України в п. 8 Постанови №9 від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя»¹ роз'яснив, що суд не вправі відмовити особі в прийнятті позовної заяви лише з тієї підстави, що її вимоги можуть бути розглянуті в передбаченому законом досудовому порядку.

Згідно зі ст. 24 Кодексу законів про працю України² укладення трудового договору оформляється наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу. Працівник не може бути допущений до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, та повідомлення центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування про прийняття працівника на роботу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Власник або уповноважений ним орган може вимагати від працівника, який працює за трудовим договором, укладення контракту тільки в тому разі, якщо він належить до категорії працівників, які згідно із законом працюють за контрактом (наприклад, керівники підприємств). Порушення цих вимог може бути підставою для визнання не-

¹ Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Верхов. Суду України від 1 листоп. 1996 р. №9. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.

² Кодекс законів про працю України [Текст] : Закон від 10.12.1971 р. №322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до №50.

дійсними умов праці за контрактом, які погіршують становище працівника порівняно із законодавством України.

При розгляді питання захисту прав працівників окремо слід зупинитися на захисті тієї категорії населення, що є соціально незахищеною, що, у свою чергу, реалізує на практиці положення ст. 1 Конституції України¹, відповідно до якої Україна є соціальною державою. Звільнення у зв'язку з закінченням строку дії трудового договору вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (або понад три роки, але не більше 6 років, якщо дитина за медичним висновком в цей період потребує домашнього догляду), одиноких матерів (жінка, яка не перебуває у шлюбі і у свідоцтві про народження дитини якої відсутній запис про батька дитини або запис про батька зроблено в установленому порядку за вказівкою матері, вдова, інша жінка, яка виховує і утримує дитину сама) при наявності дитини віком до чотирнадцяти років або дитини-інваліда провадиться з обов'язковим працевлаштуванням. Не може бути визнано, що власник або уповноважений ним орган виконав цей обов'язок із працевлаштування, якщо працівниці не була надана на тому ж або на іншому підприємстві (в установі, організації) інша робота або запропонована робота, від якої вона відмовилась із поважних причин (наприклад, за станом здоров'я).

Розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу допускається лише за попередньою згодою профспілкового органу. Звільнення погоджується з органом профспілки, яка утворена і діє на підприємстві, і членом якої є працівник. Згода профспілкового органу на звільнення не може бути визнана такою, що має юридичне значення, якщо не додержано вимоги про участь у засіданні цього органу більше половини його членів, або згода давалася на прохання службової особи, що не наділена правом прийняття і звільнення і не мала відповідного доручення правомочної особи, чи з ініціативи самого профспілкового органу або з інших підстав, ніж зазначалось у поданні власника чи уповноваженого ним органу, а потім і в наказі про звільнення.

У тих випадках, коли крім додержання загальних вимог щодо порядку звільнення з ініціативи власника або уповноваженого ним органу згідно з чинним законодавством на звільнення певних категорій

¹ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

працівників (наприклад, неповнолітніх, працівників, обраних до складу народних депутатів, профспілкових органів, ради (правління) підприємства) потрібна згода відповідного органу, вона також має бути і в тому випадку, коли допускається звільнення без згоди профспілкового органу підприємства, установи, організації (крім ліквідації).

У випадку, коли працівника звільнено без законних підстав або з порушенням встановленого порядку, але поновити його на роботі неможливо внаслідок ліквідації підприємства, установи, організації, суд визнає звільнення неправильним і зобов'язує ліквідаційну комісію або власника (орган, уповноважений управляти майном ліквідованого підприємства, установи, організації, а у відповідних випадках — правонаступника) виплатити цьому працівникові заробітну плату за час вимушеного прогулу.

При звільненні за п. 1 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України необхідно з'ясувати, чи дійсно мали місце зміни в організації виробництва і праці, зокрема, ліквідація, реорганізація або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників.

При проведенні звільнення власник або уповноважений ним орган вправі в межах однорідних професій і посад провести перестановку (перегрупування) працівників і перевести більш кваліфікованого працівника, посада якого скорочується, з його згоди на іншу посаду, звільнивши з неї з цих підстав менш кваліфікованого працівника.

Незважаючи на перераховані конституційно-правові гарантії захисту прав працівників, розвиток ринкових відносин в економіці за відсутності у робочих і службовців навичок боротьби по захисту своїх інтересів спричинив істотне погіршення умов праці, зросла і кількість нещасних випадків на виробництві.

Саме тому, протягом короткого періоду часу, працівнику було надано право відмовитися від виконання робіт у разі виникнення небезпеки для життя і здоров'я, внаслідок порушення вимог охорони праці до усунення такої небезпеки, а також від виконання важких робіт і робіт зі шкідливими умовами праці, не передбачених трудовим договором.

Існуючий стан трудових відносин, незважаючи на певний прогрес у цій сфері, залишається незадовільним. Порушення трудового законодавства набули масового характеру. За таких умов першочерговими завданнями мають стати: встановлення правопорядку в сфері

трудових відносин; забезпечення реального захисту трудових прав працівників, надання гарантій для ефективної боротьби працівників за свої права.

Характеризуючи в цілому основні сучасні тенденції в розвитку системи захисту трудових прав працівників, можна відзначити, що істотно змінилася роль професійних спілок, оскільки наразі вони втратили практично всі раніше делеговані їм владні повноваження як у сфері нормотворчості, так і у сфері контролю.

Сьогодні основними напрямками діяльності профспілок у справі захисту трудових прав працівників мають стати організація боротьби працівників за свої права і інтереси, їх представництво, колективно-договірна робота.

Слід відзначити і зростання ролі органів державної влади в частині виявлення і припинення порушень трудових прав працівників із відповідним розширенням їх повноважень.

Забезпечення правопорядку в рамках трудових відносин не можна розглядати як приватну справу працівника і роботодавця, це життєво важливий суспільний інтерес, реалізація якого необхідна для добробуту, безпеки та стабільності суспільства в цілому. Тому посадова особа органів державної влади має припиняти порушення трудових прав працівників *ex officio* незалежно від волі працівника.

Останніми роками зросла протидія посиленню ролі органів виконавчої влади в сфері захисту трудових прав працівників, в основі якої лежить радикальна ліберальна ідея «невтручання» держави у відносини працівників і роботодавців, але право на звернення до суду за захистом трудових прав залишається непорушним. При цьому активно обговорюється введення спеціалізованих трудових судів.

1.3. Поняття захисту прав працівників державою в умовах євроінтеграції

Прагнення нашої держави до об'єднання зі світовою спільнотою ставить на порядок денний питання щодо усвідомлення становлення нової правової системи України та запровадження міжнародних стандартів у трудове законодавство. Складовими частинами новітньої

системи в царині праці є відмова від принципу загальності праці. Реалізація принципу свободи праці, конституційне закріплення заборони примусової праці обумовили появу раніше невідомих проблем, які потребують вивчення й наукового обґрунтування. У законодавстві з'явилися нові форми реалізації права на працю. Це стосується державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій, членів селянських (фермерських) господарств, кооперативів тощо. Але норми права, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права на працю, ще досить недосконалі і містять у собі низку суперечностей¹. Особливо ці норми недосконалі в питаннях захисту прав працівників в умовах переходу здійснення господарської діяльності на ринкових засадах, ускладнення юридичних складів при виникненні, зміні та припиненні трудових відносини (наприклад, у державних службовців, суддів тощо).

Початок ХХІ ст. характеризується значними змінами в сучасному світовому співтоваристві, мегатенденцією розвитку якого є спрямованість на окрему особистість, її потреби, на захист її прав, свобод та інтересів як основи благополуччя та процвітання суспільства в цілому. Очевидно, що вирішення завдання, яке стоїть перед нашою країною щодо інтеграції у світове співтовариство, неможливе без урахування тенденцій розвитку останнього². Зазначене яскраво свідчить про необхідність напрацювання певного кола гарантій у царині праці, запровадження реального механізму захисту прав працівників, розуміння самої категорії захисту прав останніх в умовах запровадження нових організаційно-правових форм господарювання, а також в умовах євроінтеграції, що передбачає прийняття цілої низки нормативно-правових актів, зміни ідеології взаємовідносин між працівниками і роботодавцями та державою тощо.

Однією зі сфер сучасного реформування в Україні є система державного управління на усіх нивах буття, закріплення в законодавстві про працю широкого кола гарантій реалізації соціальних і економічних прав працівників, реальна можливість їх запровадження. Зазначена

¹ Див.: Пурей, М. М. Право на працю в Україні в умовах ринкової економіки [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / М. М. Пурей ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – С. 20.

² Див.: Мельник, К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії і практики) [Текст] : автореф. ... канд. юрид. наук / К. Ю. Мельник. – Х., 2002. – С. 3.

проблематика завжди була предметом розгляду науковців, філософів, правників, політичних діячів. Є слушною наукова позиція О. І. Наливайка, який вважає, що свобода особи, права людини і громадянина, їх генезис, соціальні витoki та призначення є однією з вічних проблем історичного та соціально-політичного розвитку людства. Ця проблема є актуальною протягом тисячоліть, залишаючись у центрі уваги багатьох дослідників, що аналізували її з різноманітних сторін — політико-правових, філософських, релігійних, етичних, соціальних. У різні епохи та на різних етапах розвитку суспільства права людини набували різноманітного значення, що зумовлювалось соціальною позицією кід, які перебували при владі, та превалюючою в суспільстві ідеологією¹. Разом з тим необхідно констатувати, що сам факт проголошення і закріплення в законодавстві соціальних та економічних прав у царині праці є надзвичайно важливим кроком, але це ще не визначає можливостей їх всебічної реалізації в практичній діяльності (наприклад, з питань оплати праці, охорони праці, протипожежної безпеки, відповідальності працівника та ін.). Необхідним є створення й фактичне запровадження дієвого, реально функціонуючого правового механізму їх реалізації, забезпечення та захисту з позицій гарантій прав особи.

Професор Ю. С. Шемшученко наводить переконливі аргументи на користь того, що гарантії є умовою для реалізації людиною відповідних прав і складовою правового механізму захисту громадян². У свою чергу, фундатор трудового права в Україні О. І. Процевський також відносить гарантії до правового механізму захисту прав працівників і вважає, що в ньому відбиваються засади захищеності людини праці. Науковець системно доводить, що гарантії — це певні засоби, способи й умови, за допомогою яких у державі та в суспільстві забезпечується реальне виконання наданих громадянам прав і свобод³. Для України як правової, демократичної та соціальної держави (яка визнає загальнолюдські цінності) питання організації влади, у тому числі і в частині забезпечення гарантій у сфері праці, сьогодні є надзвичайно актуальним. У діяльності інститутів державної влади пріоритетне місце повин-

¹ Наливайко, О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. І. Наливайко. — К., 2002. — С. 3.

² Шемшученко, Ю. С. Академічна юридична думка [Текст] / Ю. С. Шемшученко. — К. : Ін Юре, 1998. — С. 122.

³ Процевский, А. И. Гарантии трудовых прав рабочих и служащих [Текст] / А. И. Процевский // Сов. государство и право. — 1970. — № 12. — С. 145.

на посідати керівна ідеологія, основним та керівним принципом якої мають стати непорушення та захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення реалізації конституційного права на працю.

Не випадково Верховною Радою України неодноразово акцентувалась увага на виробленні механізму захисту прав людини, забезпечення верховенства прав і основних свобод людини, рівності всіх людей перед законом і судом. Основними засадами державної політики України в галузі прав людини є такі: визнання верховенства права; недопущення звуження змісту та обсягу проголошених Конституцією України прав і основних свобод людини і громадянина; створення належних умов; вироблення механізмів і процедур для повної і безперешкодної реалізації кожною особою своїх прав та законних інтересів; приведення законодавства України у відповідність з універсальними стандартами прав людини Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи тощо¹. Таким чином, панівною ідеєю реформування трудового законодавства з урахуванням соціально-економічних змін, побудови ефективного механізму діяльності органів державної влади в галузі трудового права має стати форма відображення закономірних зв'язків та зовнішнє вираження трудових відносин, що базуються на непорушності прав та свобод людини і громадянина, спрямовані на перетворення державно-правового механізму забезпечення прав людини у сфері праці.

Глобалізація світових процесів поклала початок реформуванню трудового законодавства України шляхом імплементації норм міжнародного права в галузі трудових відносин в українське національне законодавство; приведення норм трудового законодавства до єдиної системи; адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. Важливою умовою успішної інтеграції України до Європейського Союзу є піднесення на новий рівень національного трудового законодавства та здійснення максимально доступної можливості реалізації права на працю для громадян України.

Окремо необхідно зупинитися на визначенні терміна «захист прав працівників». Зазначене словосполучення використовується в різних значеннях. У найширшому сенсі «захист трудових прав» означає будь-

¹ Про засади державної політики України в галузі прав людини [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 17 черв. 1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 35. – Ст. 303.

яку діяльність держави, громадських об'єднань і приватних осіб, спрямовану на усунення перешкод у реалізації і відновленні прав людини і громадянина у сфері трудових відносин. Така діяльність охоплює правотворчість, застосування права, контроль і нагляд за дотриманням трудового законодавства, правову просвіту працівників, діяльність громадських об'єднань (насамперед профспілок) тощо.

Потрібно зазначити, що у правових джерелах наголошується на тому, що категорія «захист прав людини» є категорією законодавчою, а для її правильного використання на теоретичному рівні необхідно чітко окреслити суть та зміст цієї категорії¹. При цьому проблематика щодо правового механізму захисту прав в царині праці є недостатньо проаналізованою і висвітленою.

В юридичній літературі і в законодавстві термін «захист трудових прав» використовується в іншому, більш вузькому, значенні, відповідно до якого захист трудових прав — це забезпечення дотримання трудових прав, захист їх від порушень, в тому числі і профілактика, відновлення незаконно порушених прав і встановлення трудовим законодавством і діями відповідних органів реальної ефективної відповідальності роботодавців та їх представників. Таке розуміння захисту трудових прав потребує уточнення, тому що поняттям захисту охоплені різнопорядкові явища. В. Сафонов виходить із того, що захист трудових прав працівника являє собою сукупність матеріально-правових заходів, організаційних і процесуальних способів припинення і попередження порушень трудового законодавства, відновлення порушених трудових прав громадян і відшкодування збитку². Зазначене визначення за своїм змістом є широким та включає в себе не один аспект захисту прав працівників.

Г. Ігдиров, розглядаючи захист трудових прав у діалектичній єдності суб'єктивного трудового права, порушення трудового права та відновлення порушеного права, по суті ототожнює захист трудових прав з їх відновленням³. Утім слід враховувати, що не завжди захист трудових прав тотожний його відновленню.

¹ Див.: Шишкін, В. Чи готова держава до захисту прав громадян? (риторичні міркування) [Текст] / В. Шишкін // Право України. — 1995. — № 12. — С. 28–30.

² Див.: Трудовое право России [Текст] / под ред. С. П. Маврина и Е. Б. Хохлова. — М., 2003. — С. 319.

³ Игдыров, Г. А. Защита трудовых прав рабочих и служащих [Текст] / Г. А. Игдыров. — Ашхабад, 1987. — С. 37.

В. Васильєв у визначенні захисту трудових прав спирається на розуміння захисту як засобу забезпечення безпеки¹, роблячи тим самим наголос на попереджувальній функції. Подібну позицію займає М. В. Молодцов, який не дає прямого визначення захисту трудових прав, але вказує на її мету, під якою розуміє саме забезпечення реалізації всіх трудових прав і обов'язків. При цьому дослідник акцентує увагу на тому, що в ринкових умовах здійснення господарської діяльності потрібно захищати права не тільки працівників, а й роботодавців². Саме поняття захисту прав не розкривається, не проводиться відмінність між захистом прав роботодавця та працівника. Хоча, безумовно, вони різні за можливостями і різні за змістом.

Для уточнення зазначеного терміна необхідно вивчити його логічний і функціональний зв'язок із рядом суміжних правових і соціально-економічних явищ, його використання в юридичній лексиці, а також відмежувати від подібних правових понять. Інколи науковці під захистом розуміють елемент правового статусу. Так, наприклад, К. Ю. Мельник соціально-правовий захист працівників розглядає як елемент їх соціально-правового статусу, а відповідно і досліджує інститут правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ, при цьому не виявляючи відмінностей між цими поняттями³. У свою чергу, Ю. О. Сердюк під захистом розуміє систему заходів матеріального та нематеріального характеру, реалізація яких обумовлена соціальною спрямованістю держави на забезпечення життєвих потреб людини та її сім'ї⁴. Таким чином, висвітлюючи юридичну проблематику щодо захисту прав людини, різні правники вкладають різний зміст у це поняття. Поняття «захищеність» і «захист» ототожнюються або не розрізняються, вживаються в одному розумінні. А в окремих судженнях зазначені поняття наповнюються різним змістом і характеризуються різними елементами. Крім того, в деяких випадках правни-

¹ Васильєв, В. А. Защита профсоюзами социально-трудовых прав работников [Текст] / В. А. Васильев. – Челябинск, 2000. – С. 6.

² Молодцов, М. В. Трудовое право России [Текст] / М. В. Молодцов, С. Ю. Головина. – М., 2003. – С. 444.

³ Мельник, К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії і практики) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. Ю. Мельник. – Х., 2002. – С. 7–8.

⁴ Сердюк, Ю. О. Соціальний захист працівників членів сімей працівників органів внутрішніх справ [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. О. Сердюк. – Х., 2005. – С. 8.

ки в дослідженнях без достатнього обґрунтування ототожнюють поняття «охорона прав» і «захист прав». При цьому не розкривають їх змісту¹. Такий підхід не дає змоги системно підійти до визначення правового механізму захисту прав у царині праці, виокремити його складові, віддзеркалити сутність правозахисних відносин, врешті-решт окреслити принципи й завдання механізму захисту в законодавстві про працю.

Необхідно підтримати думку С. Ю. Головіної, яка слушно зазначає, що ті самі терміни повинні мати й відбивати ту саму правову сутність, відповідати одному і тому ж поняттю в межах не тільки одного нормативно-правового акта, а й усієї галузі². Такий підхід має стати основою системного підходу щодо розробки новітнього законодавства про працю, запобігти виникненню суперечностей і дублювання в правово-му регулюванні й визначенні механізму захисту прав працівників.

Слід враховувати, що значення юридичного терміна набуває тільки правового захисту трудових прав, тобто такого захисту, який пов'язаний із застосуванням або використанням норм права. Інші форми захисту (наприклад, публікації у пресі, мітинги, протести, голодування тощо) виявляються за рамками дослідження.

Говорячи про захист трудових прав, слід враховувати, що трудові права, а отже, і їх захист, є у працівників (які вже працюють і уклали трудовий договір або контракт) і в осіб, які ще не є *de jure* працівниками, але мають бажання працевлаштуватися. Йдеться, зокрема, про відмову в прийомі на роботу з мотивів, пов'язаних із дискримінацією. У подібних ситуаціях захист права на працевлаштування також прийнято розглядати як захист трудових прав.

Такий підхід знайшов своє відображення й у законодавстві України. Так, згідно зі ст. 22 Кодексу законів про працю України забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу.

Відповідно до Конституції України будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань,

¹ Див.: Иванова, Р. И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР [Текст] / Р. И. Иванова. – М. : Изд-во МГУ, 1986 – С. 22.

² Див.: Головина, С. Ю. Понятийный аппарат трудового права [Текст] / С. Ю. Головина. – Екатеринбург, 1997. – С. 28, 61.

членства у професійній спільноті чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається¹.

Вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть встановлюватись законодавством України.

При цьому встановлення цензу для деякої категорії працівників не можна розглядати як порушення Конституції України, оскільки додаткові вимоги не обмежують право на укладення трудового договору, а лише відображають паритет інтересів найманих працівників і роботодавців, що, у свою чергу, актуалізує проблему юридичного закріплення вимог до працівників.

Так, відповідно до Конвенції про дискримінацію в галузі праці та занять № 111 від 25 червня 1958 р. термін «дискримінація» охоплює: будь-яке розрізнення, недопущення або перевагу, що робиться за ознакою раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, іноземного походження або соціального походження і призводить до знищення або порушення рівності можливостей чи поведінки в галузі праці та занять. <...>

Будь-яке розрізнення, недопущення або перевага відносно певної роботи, що ґрунтується на її специфічних вимогах, дискримінацією не вважається².

У цій частині названа Конвенція доповнюється статтею 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права³, відповідно до якої закон має гарантувати всім особам рівний і ефективний захист проти дискримінації за будь-якою ознакою.

Національна політика, що проводиться у державі, має бути спрямована на заохочення, рівність можливостей та поведінки стосовно праці й занять з метою викорінення будь-якої дискримінації з приводу них. Держава повинна прагнути забезпечити співробітництво організацій роботодавців і працівників, а також інших належних органів у справі сприяння ухваленню й дотриманню цієї політики; ввести таке законодавство й заохочувати такі освітні програми, які зможуть забезпечити ухвалення й дотримання цієї політики; скасовувати будь-які законодавчі положення і змінювати будь-які адміністративні інструкції

¹ Кодекс законів про працю України [Текст] : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50.

² Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять № 111 [Електронний ресурс] : від 25.06.1958. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_161.

³ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

або практику, що не збігаються з цією політикою; проводити встановлену політику в галузі праці під безпосереднім контролем державної влади; забезпечувати дотримання встановленої політики в діяльності установ із питань професійної орієнтації, професійного навчання та працевлаштування під керівництвом державної влади.

Будь-які заходи, спрямовані проти особи, відносно якої є обґрунтовані підозри чи доведено, що вона займається діяльністю, яка підриває безпеку держави, не вважаються дискримінацією за умови, що заінтересована особа має права звертатися до компетентного органу, створеного відповідно до національної практики.

Як зазначає Н. М. Лукашева, законами як нормативно-правовими актами вищої юридичної сили можуть передбачатись будь-які вимоги до працівників, яких приймають на роботу. Але при цьому в законах не можуть закріплюватись такі вимоги, що суперечать ст. 24 Конституції України, яка забороняє надання привілеїв або встановлення обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Наведене положення не слід тлумачити в такий спосіб, що взагалі забороняється ставити вирішення питання про прийняття на роботу в залежність від перелічених вище ознак. Це можливо, якщо тільки врахування відповідних ознак обумовлене специфікою роботи. Якщо перелічені ознаки враховуються з огляду на специфіку роботи, дії роботодавця не можуть кваліфікуватись як надання привілеїв чи встановлення обмежень¹.

Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території².

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та ре-

¹ Лукашева, Н. М. Правове закріплення вимог до працівників та їх юридичне значення [Текст] / Н. М. Лукашева // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Одеса, 2005. – Вип. 25. – С. 351.

² Про службу в органах місцевого самоврядування [Текст] : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

гіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог ст. 11 Закону України «Про засади державної мовної політики»¹.

Стосовно осіб, які обрані (затверджені) відповідною радою на посади в органах місцевого самоврядування, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції»².

Статтею 174 Кодексу законів про працю України³ встановлюються обмеження застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими і небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах, крім деяких підземних робіт. Перелік таких робіт встановлюється в передбаченому законом порядку — це обмеження за ознакою статі, але воно викликане особливістю роботи.

Наявність у працівника необхідної згідно з вимогами законодавства та Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників кваліфікації має підтверджуватись відповідними документами. Разом з тим кваліфікаційні характеристики щодо певних видів робіт передбачають не набуття певної професії, а лише підготовку безпосередньо на виробництві або тільки інструктаж. Навіть стосовно посади хронометражиста, що належить до категорії спеціалістів, допускається як варіант ставлення лише вимоги про наявність повної загальної середньої освіти та спеціальної підготовки за встановленою програмою⁴.

Генеральна конференція Міжнародної організації праці прийняла ряд пропозицій стосовно дискримінації у галузі праці й занять⁵. Так, національна політика повинна спрямовуватися на недопущення дискримінації у галузі праці й занять. Ця політика має застосовуватися шляхом законодавчих заходів, колективних договорів між представницькими організаціями роботодавців і працівників чи будь-яким ін-

¹ Про засади державної мовної політики [Текст] : Закон України від 3 лип. 2012 р. № 5029-VI // Голос України. – 2012. – 10 серп. (№ 146).

² Про запобігання корупції [Текст] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Кодекс законів про працю України [Текст] : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50.

⁴ Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників [Текст]. Вип. 1, розд. 1. Професії керівників, професіоналів, фахівців та технічних службовців, які є загальними для всіх видів економічної діяльності. – Краматорськ, 2001. – С. 241.

⁵ Рекомендація щодо дискримінації в галузі праці та занять від 25.06.1958 № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_602.

шим способом, сумісним із національними умовами та практикою, з належним урахуванням таких засад: заохочення рівності можливостей і поводження в галузі праці й занять є питанням, що становить суспільний інтерес; усі особи повинні користуватися без дискримінації рівністю можливостей і поводження щодо: доступу до установ, котрі відають професійним орієнтуванням та працевлаштуванням; доступу на власний вибір до навчання й роботи на основі особистих нахилів до цього навчання або роботи; просування по роботі відповідно до їхньої особистої вдачі, знань і старанності; надійності становища на займаній посаді; плати за працю рівної цінності; умов праці, куди входять робочий час, періоди відпочинку, щорічна оплачувана відпустка, техніка безпеки та охорона здоров'я на підприємстві, а також заходи щодо соціального забезпечення та побутового обслуговування і види допомоги, що надаються у зв'язку з роботою.

Урядові органи повинні застосовувати справедливу і таку, що не допускає дискримінації, політику працевлаштування в усіх галузях своєї діяльності; роботодавці не повинні ні застосовувати, ні допускати дискримінації у наймі або підготовці якоїсь особи до роботи, під час її просування або збереження на роботі чи у визначенні умов її оплати й праці; жодна особа і жодна організація не повинні прямо або непрямо заважати роботодавцю виконувати цю засаду або втручатися в її виконання; у колективних переговорах і виробничих взаємовідносинах сторони повинні дотримуватись засади рівності можливостей та поводження в галузі праці й занять і повинні стежити за тим, щоб у колективних договорах не допускалось положень дискримінаційного плану стосовно доступу до праці, підготовки до неї, просування по роботі або збереження посади чи стосовно умов оплати й праці; організації роботодавців і працівників не повинні ні застосовувати, ні допускати дискримінації щодо прийняття до складу своїх членів, збереження членства або участі у своїй діяльності.

Так, Україна повинна забезпечити застосування засад недопущення дискримінації відносно роботи, прямо підвідомчої державній владі; у діяльності установ професійного орієнтування, професійного навчання та працевлаштування під керівництвом державної влади; заохочувати, де це можливо і потрібно, дотримання цих засад стосовно інших робіт і стосовно інших установ професійного орієнтування, професійного навчання та працевлаштування і, зокрема: заохочувати до

забезпечення застосування цих засад штатні, провінційні або місцеві урядові відомства чи органи, а також галузі промисловості і підприємства, котрі перебувають у власності держави чи під державним контролем; обумовлювати дотриманням вищезазначених засад надання замовлень, пов'язаних із витрачанням державних коштів.

Відповідні органи, яким має надаватися, коли це можливо, допомога з боку консультативних комітетів представників організацій роботодавців і працівників, де такі організації є, та інших заінтересованих установ, повинні створюватися з метою заохочення застосування антидискримінаційної політики у всіх галузях суспільної та приватної зайнятості, зокрема: вжиття всіх здійснених заходів для заохочення розуміння і визнання громадськістю антидискримінаційних засад; одержання, вивчення та розслідування скарг на недотримання антидискримінаційних засад і забезпечення, у разі потреби за допомогою примирних заходів, виправлення будь-якої практики, яка суперечить цим засадам; подальшого розгляду будь-яких скарг, котрі не могли бути ефективно задоволені за допомогою примирних заходів, а також висловлювання своєї думки і прийняття рішень відносно способу виправлення виявленої таким чином дискримінаційної практики.

У процесі європейської інтеграції Україна повинна скасовувати будь-яке законодавство та змінювати будь-які посадові інструкції й будь-які нормативно-правові акти в царині праці, а відповідно і правозастосовну практику, які несумісні із встановленою політикою, які не базуються на загальнолюдських цінностях, визнаних світовою спільнотою. Має здійснюватися безперервне співробітництво державними інституціями, представниками роботодавців і представниками працівників та належними органами для розгляду того, які подальші заходи можуть бути потрібні з урахуванням національних умов для виконання антидискримінаційних засад та системного покращення трудового законодавства.

Значну складність становить можливість розуміння захисту трудових прав у частині притягнення до дисциплінарної відповідальності (процедури й механізм накладення дисциплінарних стягнень), підстави та умови матеріальної відповідальності працівників. Чітке розуміння механізму й меж, суб'єктного складу адміністративної і кримінальної відповідальності у разі порушення посадовими особами трудо-

вих прав тощо. Для правильної відповіді на зазначені проблемні питання необхідно вивчити співвідношення захисту трудових прав із відповідальністю за порушення, а також співвідношення захисту і охорони трудових прав.

Захист трудових прав у вузькому сенсі можливо розглядати тільки у випадку їх порушення. Саме порушення трудового права є правовою підставою для його захисту правовими засобами. Одночасно з цим, правопорушення (або його склад) є підставою юридичної відповідальності.

Таким чином, захист трудових прав і відповідальність за їх порушення тісно пов'язані між собою. У більшості випадків мова йде про різні аспекти того самого правового явища, і захист трудових прав часто реалізується через відповідальність роботодавця. Наприклад, стягнення судом компенсації моральної шкоди на користь працівника буде одним зі способів захисту його трудового права, а для роботодавця — юридичною відповідальністю за вчинене правопорушення.

Однак існують форми і способи захисту трудових прав, не пов'язані з відповідальністю. Наприклад, виконання припису державного інспектора праці про усунення порушень трудового законодавства само по собі відповідальністю не є.

У теорії права це питання залишається дискусійним, і є думка, що будь-який правовий примус слід вважати юридичною відповідальністю¹. Таке трактування відповідальності привело б до висновку про тотожність відповідальності за порушення трудових прав працівників і правового захисту трудових прав працівників. Однак не будь-який правовий примус можна розглядати як відповідальність.

Правильною видається точка зору, що відповідальність передбачає певні несприятливі наслідки для порушника². Зазначене положення закріплене й у Кодексі законів про працю України. Так, відповідно до ст. 265 Кодексу посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, винні у порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

¹ Див.: Лейст, О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву [Текст] / О. Э. Лейст. – М., 1981. – С. 155.

² Див.: Гражданское право [Текст] / отв. ред. Е. А. Суханов. – М., 2004. – Т. 1. – С. 429.

Цілком очевидно, що поновлення на роботі у разі незаконного звільнення працівника не належить до жодного із зазначених у цій статті видів відповідальності. Таким чином, захист трудових прав працівника може збігатися, а точніше, мати логіко-правовий зв'язок із відповідальністю правопорушника (посадової особи підприємства, установи, організації), хоча такий збіг не є обов'язковим.

Виникає питання, чи можна розглядати як захист трудових прав застосування штрафних заходів, або захист трудових прав можливий тільки в рамках відновної компенсаторної відповідальності.

Для обґрунтування першої точки зору доцільно розглянути питання про співвідношення захисту суб'єктивних прав і їх охорони. Чи є «захист прав» і «охорона прав» синонімами або ці терміни мають різне значення?

Відповідь на це запитання може бути неоднозначною і залежить від контексту, в якому використовуються ці терміни, зокрема від галузевої приналежності тих прав, які підлягають охороні й захисту.

В юридичній літературі термін «охорона прав» використовується в різному значенні. Так, А. П. Сергєєв називає три значення охорони прав. Перше — це вся сукупність заходів, що забезпечують реалізацію прав, тобто заходи не тільки правового, а й економічного, політичного, організаційного та іншого характеру. Друге — це правові заходи охорони в широкому сенсі, за допомогою яких забезпечується як розвиток правовідносин в їх непорушеному стані, наприклад, закріплення громадянської правоздатності суб'єктів, встановлення обов'язків тощо, так і відновлення порушених чи оскаржених прав та інтересів. Третє — це лише ті передбачені законом заходи, які спрямовані на відновлення або визнання прав і захист інтересів при їх порушенні або оспорюванні¹.

Таким чином, у цивілістиці захист прав ототожнюється з їх охороною в найвужчому сенсі цього слова, що виключає розуміння захисту прав як застосування штрафних санкцій до їх порушників і вжиття інших заходів загальнопревентивного характеру.

Слід погодитись із П. М. Рабіновичем, який наводить переконливі аргументи щодо розмежування понять «охорона» і «захист» і констатує про необхідність їх виділення окремими елементами такої важли-

¹ Див.: Гражданское право [Текст] / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. — М., 2004. — Т. I. — С. 335.

вої категорії, як «забезпечення прав і свобод людини», та визначає таке як державну діяльність стосовно створення умов для здійснення прав і свобод людини¹. Цей дослідник змістовно доводить, що забезпечення прав і свобод людини складається з певних елементів, а саме: сприяння реалізації прав і свобод (на підставі позитивного впливу на формування їх гарантій); охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики порушення прав і свобод); захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності).

Отже, можна зробити висновок, що поняття «захист прав людини» має певну особливість і зміст, воно охоплює лише певну діяльність щодо скоєних порушень у царині праці, також зазначене поняття за своїм змістом є значно вузьчим, ніж поняття «забезпечення». У зв'язку з цим є необхідність у контексті визначення правового захисту визначити та розмежувати й виокремити ознаки таких суміжних, але нетотожних правових понять, як «здійснення прав», «забезпечення прав», «реалізація прав», «правова захищеність» і «соціальний захист».

За загальним правилом з точки зору доктрини приватного права суб'єктивне право завжди належить конкретній особі. Тому і захист суб'єктивного права можливий тільки як конкретне право в конкретних правовідносинах — це стосується як судового та адміністративного захисту права, так і самозахисту.

У публічному праві терміни «захист прав» і «їх охорона» зазвичай використовуються як синоніми, причому охороні і захисту підлягає не конкретне порушене право, а право будь-якої особи. Вказані відмінності у вживанні термінів відображають специфіку охоронних відносин у рамках приватного і публічного права. Якщо приватне право спрямоване переважно на відновлення порушеного права, то публічне — переважно на попередження правопорушень, на охорону прав не конкретного правовласника, а в загальносоціальному масштабі.

Як у приватному, так і в публічному праві, охорона права і захист права використовуються в різних значеннях. Крім того, слід зважати на те, що сучасна юридична наука визнає загальнопревентивне зна-

¹ Рабінович, П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) [Текст] / П. М. Рабінович. — Х., 1997. — С. 7.

чення не тільки штрафної, а й правовідновлюваної відповідальності. При цьому необхідно враховувати, що трудовому праву притаманні елементи як приватного, так і публічного права, переплетення як публічних інтересів, так і приватних.

У науці трудового права питання приватних інтересів дедалі частіше стає предметом дослідження і, безумовно, це позитивне явище з точки зору європейської інтеграції. При цьому все частіше лунають заклики з боку окремих дослідників запровадити можливість застосування штрафів і штрафних видів відповідальності за дисциплінарні проступки і матеріальні правопорушення. Ця позиція як захист трудових прав до кінця як на теоретичному, так і на практичному рівнях не вирішена. Так, більшість науковців вважає за краще не висвітлювати питання про співвідношення захисту трудових прав і відповідальності за їх порушення.

Проте, С. Колобова зазначає, що в арсеналі правових засобів, що виражають державний захист прав і свобод людини, безсумнівно, важливе місце займає реальна юридична відповідальність (насамперед посадових осіб) за неналежне виконання службових обов'язків (або бездіяльність)¹.

Звісно ж, що відповідь на це питання залежить від того, чи можна вважати способом захисту трудових прав попередження їх порушень². Аналіз трудового законодавства приводить до позитивної відповіді на це питання.

Специфічною особливістю трудового права є виражене поєднання елементів публічного і приватного права. Навіть найбільш послідовні прихильники цивілістичного трактування трудового договору визнавали поєднання у трудовому праві приватноправових і публічно-правових засад. Це виявляється, зокрема, у розумінні державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства як захист трудових прав працівників, вимог дотримання встановлених правил з охорони праці, певних стандартів оплати праці, режиму й тривалості робочого часу та часу відпочинку, питань загальнообов'язкового державного соціального страхування у разі тимчасової непрацездатності, нещасного випадку на виробництві тощо.

¹ Колобова, С. Как защитить трудовые права? [Текст] / С. Колобова // Рос. юстиция. – 2000. – № 10. – С. 19.

² Див.: Трудовое право России [Текст] / под ред. С. П. Маврина, Е. Б. Хохлова. – М., 2002. – С. 523.

Так, наприклад, Державна служба України з питань праці є центральним органом виконавчої влади України, утвореним відповідно до вимог постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», в результаті реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідслужбою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників.

Основними завданнями Держпраці є: 1) реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб; 2) здійснення комплексного управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні; 3) здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки; 4) організація та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері функціонування ринку природного газу в частині підтримання належного технічного стану систем, вузлів і приладів обліку природного газу на об'єктах його видобутку та забезпечення безпечної і надійної експлуатації об'єктів Єдиної газотранспортної системи.

Бачимо, що Державна служба України з питань праці вирішує зовсім не приватноправові, а загальносоціальні завдання. Її діяльність спрямована не тільки на захист прав конкретних працівників, які звернулися за захистом порушеного права. Основні завдання інспекції є загальносоціального масштабу і мають публічно-правову природу.

Таким чином, захист прав працівників має своїм завданням не лише накладення певної санкції на посадових осіб і притягнення останніх до відповідальності (на підставах і умовах, передбачених законом), а й відновлення порушеного права. Таке вирішення питання видається не тільки теоретично правильним, а й заснованим на законі та практично корисним. Це дозволяє розглядати захист трудових прав працівників як цілісну систему, що охоплює всю сукупність заходів правового

примусу, застосовуваних у зв'язку з порушенням цих прав і спрямованих на їх захист.

Розглянувши істотні ознаки захисту трудових прав, приходимо до визначення її поняття. «Захист трудових прав працівників» — це юридична дія, спрямована на відновлення порушеного трудового права (наприклад, при відновленні на роботі), усунення перешкод в його реалізації (наприклад, при захисті від дискримінації при прийомі на роботу), відшкодування або компенсація шкоди, завданої порушенням цього права (шкода відшкодовується в тому розмірі, в якому вона заподіяна, а компенсується в сумі, що зазначена в законі, або на розсуд суду), попередження порушень трудових прав (у тому числі і шляхом застосування дисциплінарних, адміністративних або кримінальних санкцій).

Захист трудових прав тісно пов'язаний із застосуванням норм трудового права, відповідальністю за порушення трудових прав, охороною праці та захистом інтересів працівників. Однак він не зводиться до жодного із зазначених понять, зберігаючи свою самостійність.

Особливої уваги потребує питання про місце захисту трудових прав у механізмі правового регулювання. У сформованому в теорії права традиційному розумінні механізму правового регулювання захисту суб'єктивних прав, і зокрема захисту трудових прав працівників, не приділяється належної уваги. У разі скоєння правопорушення (невиконання або неналежного виконання покладених на працівника обов'язків) акцент робиться не на захист порушеного права, а на юридичну відповідальність. Це вбачається недостатньо обґрунтованим положенням, оскільки захист трудових прав можливий за допомогою засобів правового примусу, що не є відповідальністю в повному сенсі цього слова. У зв'язку з цим ряд сформованих теоретичних положень щодо механізму правового регулювання вимагають доопрацювання, зміщення акцентів із негативних правових наслідків (відповідальності) до позитивних.

Відповідальність є лише одним із засобів відновлення правопорядку і навіть не охоплює всіх існуючих форм захисту трудових прав. Хоча при цьому, як це було показано вище, будь-яка відповідальність за порушення трудових прав працівників може розглядатися як їх захист.

Захист трудових прав працівників відбувається в рамках охоронних правовідносин, що виникають у зв'язку з вчиненням правопорушення. Ці правовідносини, в межах трудового права, мають ряд

специфічних особливостей, які не характерні для інших галузей права. Одна з цих особливостей — поєднання застосування і використання права при здійсненні правового примусу для захисту порушеного права. При цьому держава в особі судів і адміністративних органів виконує правозастосовну (юрисдикційну) функцію. Самозахист права застосуванням права у точному значенні слова вважати не можна, це лише використання права, хоча ця форма і має виражений охоронний характер ¹.

При колективному і громадському захисті трудових прав працівників можливе як застосування права уповноваженими юрисдикційними органами, так і використання прав, наданих трудовим колективам і громадським об'єднанням, профспілковим організаціям, тощо. Причому використання права в такій ситуації обмежене правилами процедури і тісно переплетене з його застосуванням.

Інша специфічна особливість охоронних, правових відносин, в яких здійснюється захист трудових прав, — множинність форм і способів захисту. Одне і те саме порушення трудових прав може стати предметом судового розгляду як індивідуального спору, колективного спору (який розглядають спеціально створені юрисдикційні органи — примирна комісія, трудовий арбітраж), профспілкового і державного контролю і підставою самозахисту права.

При цьому рух справи не визначається будь-яким єдиним вольовим рішенням — більшість суб'єктів захисту трудових прав (крім суду) наділені правом діяти за власною ініціативою, причому в більшості випадків не зобов'язані що-небудь погоджувати один з одним.

Та сама справа може стати предметом розгляду різних державних і громадських органів. Такий стан не завжди прийнятий у зв'язку з відсутністю однаковості і правової визначеності, необхідних для підтримання належного правового порядку. Тому питання про узгодження діяльності різних суб'єктів права залишається досить актуальним.

Слід наголосити, що не є охоронними правовідносини, що складаються при відсутності правопорушення у зв'язку з боротьбою працівників за поліпшення умов праці в рамках колективних трудових спорів. Йдеться лише про реалізацію працівниками, їх колективами та організаціями права на боротьбу за поліпшення умов праці.

¹ Див.: Воробьев, М. К. Право на судебную защиту по гражданским делам [Текст] / М. К. Воробьев // Проблемы правоведения. — Новосибирск, 1967. — С. 57.

При цьому іноді здійснюється юрисдикційна (правозастосовна) діяльність, спрямована на врегулювання конфлікту. Однак у багатьох випадках мова йде про квазіюрисдикційну діяльність, оскільки уповноважені органи займаються не стільки застосуванням норм права, юридичною кваліфікацією, скільки застосовують справедливі й розумні заходи, необхідні для вирішення спору з урахуванням розумного балансу конфліктуючих інтересів. Однак результатом такої діяльності є правовий акт, що визначає *de jure* права і обов'язки сторін.

З'ясувавши поняття захисту трудових прав, його суттєві ознаки і місце в механізмі правового регулювання трудових відносин, необхідно усвідомити його місце в системі трудового права.

«Захист трудових прав» — це не просто категорія трудового права, не просто наукове визначення. Закон використовує цей термін для позначення сукупності правових норм. У цьому сенсі захист трудових прав та інтересів працівників становить комплексне міжгалузеве утворення, систему, що об'єднує ряд самостійних, але тісно взаємопов'язаних правових інститутів. Елементами такої системи є конкретні форми захисту трудових прав, що являють собою інституціональну єдність. Ці елементи є тісно взаємопов'язаними, їхні функції взаємно перетинаються і це потрібно для ефективного функціонування системи в цілому.

Система захисту трудових прав в Україні в контексті євроінтеграції перебуває у стадії становлення. Вона ще не оформилася остаточно і, на жаль, на сьогодні не має виробленої чіткої концепції з цього приводу. На практиці очевидно, що правильне тлумачення і застосування норм про захист трудових прав та інтересів працівників можливі тільки в їх комплексі та взаємодії.

Юридична природа системи захисту трудових прав визначається поєднанням норм матеріального права і процесуальних норм, методів правового регулювання приватного і публічного права. У цілому вона має комплексний характер, але в повному обсязі входить у зміст трудового права.

Захист трудових прав працівників становить систему взаємозалежних правових інститутів: визначення законодавством і встановлення права працівника на захист його трудових прав і законних інтересів; окреслення й визначення відповідного способу захисту трудових прав і законних інтересів працівників; закріплення основних форм захисту

трудових прав, характерних для цих форм засобів правового примусу і правил процедури.

В основі цієї системи лежить матеріальне право працівника на захист своїх трудових прав, свобод і законних інтересів всіма не забороненими законом способами.

Таке право реалізується в різних формах, урегульованих у законі тією чи іншою мірою. Відповідні норми (в основному — процесуальні і процедурні) становлять інституціональну єдність системи захисту трудових прав та інтересів працівників. Елементами системи захисту трудових прав та інтересів працівників у цьому сенсі виступають конкретні форми захисту (судовий захист, державний нагляд і контроль, колективні форми, самозахист тощо).

Право на захист трудових прав реалізується різними способами, врегульованими тією чи іншою мірою законом: відновлення на роботі, оплата вимушеного прогулу, відшкодування шкоди тощо. Зазначені норми (матеріально-правові) утворюють функціональну єдність системи захисту трудових прав та інтересів працівників.

На особливу увагу заслуговує саме право на захист, що є системоутворюючим, поза системними підходами воно не може розглядатись взагалі. До недавнього часу саме існування самотійного права на захист у правовій теорії викликало сумніви. Згідно з традиційною цивілістичною доктриною право на захист не може розглядатися як самотійне суб'єктивне право, це лише компонент, невід'ємна властивість будь-якого матеріального суб'єктивного права, його забезпеченість державним примусом¹. За таким підходом трудові спори розглядаються в межах цивільного процесу, а тому цей алгоритм нібито поширюється і на правовий механізм захисту прав працівників. За такого підходу повністю ігноруються особливості методу трудового права, специфіка реалізації трудових прав, спеціальних юрисдикційних органів, права профспілкових організацій тощо.

Дійсно, навряд чи можна говорити про будь-яке суб'єктивне право, якщо воно не забезпечене заходами правового примусу. Така можливість буде лише можливістю фактичною, але ніяк не суб'єктивним правом. Це впливає із самого поняття правової норми і об'єктивного права, які лежать в основі будь-якого права суб'єктивного.

¹ Див.: Братусь, С. И. Юридическая ответственность и законность [Текст] / С. И. Братусь. – М., 1976. – С. 73.

Як зазначає О. Е. Лейст, забезпеченість (гарантованість) державним примусом — необхідна якість кожної правової норми і права в цілому¹. Здавалося б, традиційне трактування права на захист, як невід'ємної властивості кожного суб'єктивного права, засноване на елементарних засадах правової теорії і є єдино можливим. Однак таке трактування не давало відповіді на ряд приватних питань, які в сукупності мають велике практичне значення.

Так, було відзначено, що порушене право нерідко трансформується в інше право, що нетотожне первісному. Наприклад, працівник, що незаконно звільнений, має право вимагати в суді зовсім не підтвердження продовження трудових відносин (які реально припиняються, хоча б тимчасово, навіть у разі незаконного звільнення), а поновлення на роботі, оплати вимушеного прогулу та компенсації моральної шкоди, зміни запису щодо підстав звільнення тощо.

Таким чином, у процесі розгляду трудового спору можна констатувати виникнення нових суб'єктивних прав: 1) права на поновлення на роботі; 2) права на оплату вимушеного прогулу; 3) права на компенсацію моральної шкоди у разі заподіяння моральних страждань самим незаконним звільненням. Ці права можна розглядати як самостійні права на захист. Специфічною особливістю цих прав є їх виникнення в рамках охоронних відносин, їх зв'язок із правопорушенням і ретроспективною юридичною відповідальністю.

Ці права хоча і є похідними від початкового (порушеного) права, проте йому нетотожні. Розуміння права на захист як самостійне суб'єктивне право правильно відображає реально існуючу правову дійсність і, крім того, дозволяє комплексно врегулювати відповідні соціальні відносини. На сьогодні концепція самостійного права на захист у правознавстві є широко визнаною².

Об'єктом цього права є сам по собі захист порушеного трудового права в той чи інший спосіб (встановлення або відновлення трудових відносин; зміна трудових відносин; припинення трудових відносин; грошові стягнення на користь працівників; визнання конкретного права в царині праці або конкретного факту; визначання дискримінації; виконання обов'язку; визнання недійсним локального нормативно-

¹ Лейст, О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву [Текст] / О. Э. Лейст. – М., 1981. – С. 7.

² Гражданское право [Текст] / отв. ред. Е. А. Суханов. – М., 2004. – Т. 1. – С. 409.

правового акта; припинення правопорушення у разі неналежного виконання обов'язків; попередження правопорушення тощо).

Поряд із правом на захист трудових прав визнається однорідне з ним право працівників на боротьбу за поліпшення умов праці, особливо це важливо в умовах євроінтеграції. Об'єктом цього права слід вважати не поліпшення умов праці як таке, а використання для цього будь-яких способів і засобів, не заборонених законом (наприклад, ведення переговорів при укладенні колективних договорів і угод, діяльність профспілкових організацій тощо).

Суб'єктом права на захист є працівник, право якого порушене. Суб'єктами захисту трудових прав є уповноважені особи, в компетенцію яких входить застосування заходів примусу (до їх числа поряд із працівниками належать різні державні та громадські органи і посадові особи).

У рамках публічно-правових засад щодо трудових відносин ці органи і посадові особи наділені правом і в більшості випадків зобов'язані діяти *ex officio* за власною ініціативою, незалежно від волі працівників, права яких вони захищають (наприклад, розслідування нещасного випадку на виробництві у разі смерті працівника, у разі грубого порушення норм з охорони праці тощо). У цій ситуації публічно-правовий обов'язок захистити права працівників існує незалежно від використання працівником належного йому права на захист.

Підставою захисту трудового права є порушення цього права. Боротьба за економічні інтереси працівників, у тому числі і з використанням засобів примусу, можлива і за відсутності будь-яких правопорушень із боку роботодавців.

Форми захисту трудових прав та інтересів працівників розрізняються залежно від суб'єкта захисту, характеру правопорушення, необхідних способів і засобів захисту, відповідних процедур захисту.

Форма захисту сама по собі недостатня для реального захисту, якщо вона не забезпечена необхідними засобами правового впливу. Правовий захист трудових прав передбачає поєднання переконання і примусу. Переконання при цьому має ряд важливих переваг. Так, воно допомагає уникнути психологічного конфлікту, який значно ускладнює відносини працівника з роботодавцем, незалежно від того, хто є винуватцем цього конфлікту. Тому примус доцільно застосовувати лише в ситуаціях, коли врегулювати спір іншим способом неможливо або

недоцільно. Застосовуючи примус, слід враховувати його руйнівний вплив на систему міжособистісних відносин.

Дотримання певних процесуальних норм є необхідною умовою здійснення права на захист. При цьому саме право на захист, наприклад, право на поновлення на роботі, право на припинення протиправних дій роботодавця тощо є правом не процесуальним, а матеріальним. Однак закон вимагає, щоб право на захист було реалізоване в тій чи іншій процесуальній формі. Різні процедурні правила встановлюються стосовно різних форм захисту трудових прав.

У зв'язку з процесуальною формою захисту трудових прав працівників отримують, поряд із матеріальними правами, процесуальні суб'єктивні права (наприклад, право на звернення до суду, до комісії по трудових спорах, до профспілкової організації тощо).

Об'єктами суб'єктивного матеріального трудового права є блага, які мають первинну, основну цінність для автора, включаючи, в разі правопорушення, захист трудових прав (їх відновлення, усунення перешкод реалізації тощо). Наприклад, не виплата заробітної плати (або неповна її виплата) призводить до напруги в суспільстві, оскільки вона, як правило, є єдиним джерелом існування працівника і його родини.

Об'єктом процесуального суб'єктивного права є вторинні блага — процесуальні дії, спрямовані в кінцевому підсумку на отримання захисту порушеного права.

1.4. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в умовах євроінтеграції: проблеми та перспективи розвитку

У Конституції України закріплені трудові права, що становлять основу всього трудового законодавства. Саме тому, забезпечивши охорону і захист трудових прав працівників, можна вести мову про ефективне забезпечення конституційних прав. Рівень забезпеченості й належної реалізації конституційних трудових прав працівників є показником дієвості Конституції України. В умовах розбудови в Україні інститутів демократичної і правової держави питання співвідношення

«Конституції юридичної» і «Конституції фактичної» є першочерговим. Оскільки трудова сфера і діяльність є рушійними чинниками розвитку всього українського суспільства, захист і охорона трудових прав працівника стають основою належного розвитку економіки в нашій державі.

Саме у процесі трудової діяльності виробляються матеріальні й нематеріальні блага, створюються й надаються послуги, відбувається встановлення суспільних зв'язків між людьми. З огляду на окреслену значущість трудових відносин для життя людини очевидною вбачається необхідність створення для неї комфортних умов для цього, надання їй відповідних прав і свобод, гарантування, що всі вони будуть реальними й нададуть їй можливість жити і працювати гідно. Забезпечити означене можна лише розробленням дійового механізму охорони проголошених і закріплених насамперед в Конституції України трудових прав і свобод працівників як фундаментальної основи їх забезпечення. Конституційні трудові права посідають особливе місце серед інших, бо вони наділені підвищеною увагою з боку законодавця в силу їх значення для суспільства й людини. Більше того, вони служать вектором формування прав у сфері праці. На жаль, в існуючому науковому полі цьому питанню приділено замало уваги, що, з нашого погляду, є невиправданим, тому що від стану забезпеченості конституційних трудових прав залежить і стан реалізації трудових прав взагалі, і можливість трудівника реалізувати своє право на гідне життя¹.

У контексті розроблення нового Трудового кодексу України, в якому мають міститися норми трудового права, що враховують нові умови ринкової економіки та глобалізаційні процеси, актуальність порушеного питання стоїть дуже гостро. Крім цього, актуальність зазначеного напряму підкреслює й існування явних та латентних проблем у сфері захисту трудових прав.

Протягом років становлення України як незалежної держави система прав у сфері праці зазнала радикальних змін, зокрема: врегульовано нормами права відносини на ринку праці та захист громадян від безробіття, колективні трудові відносини; сформовано в основному блок законодавства, яким регулюються правовідносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування; внесено

¹ Вавженчук, С. Я. Система захисту і охорони конституційних трудових прав працівників [Текст] : монографія / С. Я. Вавженчук. – Х. : Діа плюс, 2013. – С. 14.

численні зміни до Кодексу законів про працю України; прийнято значну кількість нових законів; Україна приєдналася до низки важливих міжнародних угод у сфері праці.

Разом з тим, незважаючи на виконану роботу, ситуація щодо дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян, особливо в частині забезпечення гідної праці, залишається однією з найактуальніших проблем в Україні. Це породжує бідність серед працюючих, спричиняє масову трудову міграцію та руйнування трудового потенціалу, втрату конкурентоздатності національної економіки.

Найчастіше порушуються норми трудового законодавства щодо оплати праці. Це насамперед факти несвоечасної або не в повному обсязі виплати заробітної плати; робочого часу і часу відпочинку; правил ведення трудових книжок; укладання і виконання колективних договорів; трудової дисципліни, охорони праці. Найбільша частка цих порушень припадає на організації й установи приватної та комунальної форм власності, а за видами діяльності — на підприємства оптової та роздрібної торгівлі, промислові й сільськогосподарські підприємства.

Стан дотримання положень Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок¹ у реалізації: права на працю; права на однакові можливості при прийнятті на роботу; права на вільний вибір професії чи виду роботи; права на просування по службі; права на рівну винагороду за працю, включаючи одержання пільг; права на рівні умови щодо рівноцінної праці, а також на рівний підхід до оцінки якості роботи; права на соціальне забезпечення у разі втрати працездатності, а також права на оплачувану відпустку; права на безпечні умови праці є незадовільними і характеризуються окремими порушеннями.

Слід зазначити, що дискримінація жінок порушує принцип рівноправності та поваги людської гідності, перешкоджає участі жінок на рівні з чоловіками в політичному, соціальному, економічному та культурному житті своєї країни, заважає зростанню добробуту суспільства і сім'ї та ще більше перешкоджає повному розкриттю можливостей жінок на благо своїх країн та людства.

Окрім цього, основним пріоритетом державної політики у сфері забезпечення трудових прав громадян є забезпечення промислової

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 груд. 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

безпеки. Незважаючи на це, аналіз стану промислової безпеки свідчить, що в Україні зросла кількість нещасних випадків із смертельними наслідками. Збільшення кількості нещасних випадків зі смертельними наслідками спостерігається у таких галузях: газовій та вугільній, на транспорті, у будівництві. Ситуація погіршується ще й тому, що останніми роками зросла кількість працівників, які працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам.

Непоодинокі випадки порушення норм охорони праці, дефіцит безпеки на робочому місці є одними із головних чинників надзвичайно високого рівня нещасних випадків на виробництві, передчасної смертності серед населення України, особливо чоловіків.

Проблемним залишається питання забезпечення належного контролю за дотриманням конституційного права працюючих на відпочинок. Як наслідок, працівники із різних причин не користуються своїм правом на щорічну оплачувану відпустку.

Окрім того, зараз в Україні існує проблема зайнятості населення і створення умов для повного здійснення громадянами свого права на працю, адже рівень зайнятості в Україні залишається низьким порівняно з рівнем зайнятості у багатьох країнах Євросоюзу. На сьогодні зростання рівня зайнятості населення в Україні головним чином стримується як через незадовільні умови праці на робочих місцях і низький рівень заробітної плати працівників, так і через невідповідність професійно-кваліфікаційного рівня робочої сили потребам економіки та ринку праці.

Останніми роками закріпилася негативна тенденція прихованого звільнення у випадку скорочення штатів або змін в організації виробництва і праці шляхом його підміни звільненням за згодою сторін та за власним бажанням, що свідчить про нереалізовані гарантії захисту працівників від незаконного звільнення.

При збереженні зазначених явищ в умовах фінансової та економічної кризи рівень соціальної захищеності працівників та дотримання гарантій, які встановлені законодавством у зв'язку з вимушеним звільненням, можуть суттєво погіршитися.

Окрім цього неможливо не відзначити активізацію участі громадян України у міжнародній трудовій міграції, викликаній як демократизацією суспільного життя, відносною відкритістю кордонів та зняттям обмежень щодо закордонних поїздок громадян, так і низьким рівнем доходів значної частини населення, що змушує громадян шукати до-

бре оплачувану роботу за кордоном. Причому трудова міграція відбувається переважно нелегальними шляхами, в тому числі під виглядом туристичних поїздок. Утім офіційні дані державної статистики щодо спрямування основних потоків міграції, чисельності трудових мігрантів, їхнього вікового, статевого, професійно-кваліфікаційного складу, сфери діяльності і регіональних особливостей на цей час в Україні відсутні.

Необхідною передумовою легального влаштування за кордоном на роботу є, зокрема, отримання до в'їзду в країну дозволу на працевлаштування. Для отримання такого дозволу, як правило, вимагається підтвердження від служби зайнятості відповідної країни, наявність страхового забезпечення та інших необхідних документів від іноземного роботодавця. Питання надання дозволів на працевлаштування громадян України за кордоном є виключною компетенцією посольств та міграційних служб відповідних країн. Водночас вирішення цього питання можливе в рамках багатосторонніх та двосторонніх угод про працевлаштування й соціальне забезпечення, стороною яких є Україна.

Наразі є чинними угоди у сфері працевлаштування громадян України за кордоном, укладені Україною з Азербайджанською Республікою, Республікою Білорусь, Республікою Вірменія, Соціалістичною Республікою В'єтнам, Латвійською Республікою, Великою Соціалістичною Народною Лівійською Арабською Джамагірією, Литовською Республікою, Республікою Молдова, Республікою Польща, Португальською Республікою, Російською Федерацією, Словацькою Республікою та Чеською Республікою. У сфері соціального захисту громадян — з Республікою Болгарія, Королівством Іспанія, Республікою Казахстан, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Республікою Молдова, Російською Федерацією, Словацькою Республікою, Чеською Республікою та в порядку правонаступництва — з Монголією, Румунією і Угорською Республікою.

Окрім того, Україна є учасницею міжнародних багатосторонніх договорів у рамках СНД у сфері працевлаштування та соціального захисту громадян України та Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів¹, учасницями якої є Італійська Республіка,

¹ Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – 12 жовт. (№ 74). – С. 216. – Ст. 2788. – Код акта 41089/200.

Королівство Іспанія, Республіка Молдова, Королівство Нідерланди, Королівство Норвегія, Португальська Республіка, Турецька Республіка, Французька Республіка, Королівство Швеція.

Відповідно до Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів¹ термін «трудящий-мігрант» означає громадянина договірної Сторони, якому інша договірна Сторона дозволила перебувати на її території для здійснення оплачуваної роботи. Ця Конвенція не застосовується до: прикордонних робітників; акторів, інших артистів естради й спортсменів, запрошених на короткий проміжок часу, а також до осіб вільної професії; моряків; осіб, що отримують професійну підготовку; сезонних робітників; сезонні трудящі-мігранти — це особи, які є громадянами однієї договірної Сторони й займаються на території іншої договірної Сторони діяльністю, що залежить від пори року, на контрактній основі на визначений період або для виконання конкретно визначеної роботи; робітників, які є громадянами договірної Сторони, і виконують конкретну роботу на території іншої договірної Сторони від імені підприємства, зареєстрований офіс якого знаходиться за межами території цієї договірної Сторони.

Уряд України продовжує роботу над розширенням міжнародної договірно-правової бази у сфері працевлаштування та соціального захисту громадян з країнами, на території яких із метою працевлаштування перебуває значна кількість наших співвітчизників, зокрема, з Аргентинською Республікою, Грецькою Республікою, Грузією, Естонською Республікою, Державою Ізраїль, Королівством Іспанія, Італійською Республікою, Португальською Республікою, Румунією, Республікою Сербія, Турецькою Республікою, Угорською Республікою та Федеративною Республікою Німеччина.

Що стосується технічної співпраці, очікування національних політиків стосовно експертизи та адвокації Міжнародної організації праці у сфері трудового законодавства, соціального діалогу та трипартизму цілком виправдалися. Водночас реалізація першої Програми гідної праці для України (підписаної між Міжнародною організацією праці і Україною та реалізованою ще у 2006–2007 рр.) підтвердила потребу в більш активному залученні організацій роботодавців та профспілок та подовженні програмного періоду до 4–5 років.

¹ Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2007. — 12 жовт. (№ 74). — С. 216. — Ст. 2788. — Код акта 41089/200.

Потрібно зазначити, що взаємодія представників соціального діалогу побудована на трьох пріоритетах, спрямованих на зміцнення спроможності урядових установ та соціальних партнерів покращувати управління ринком праці, вдосконалення формулювання політики зайнятості, сприяння рівним можливостям на ринку праці, підвищення ефективності політики соціального захисту з приділенням особливої уваги вразливим групам. Ці пріоритети взаємопов'язані та поєднують різні аспекти гідної праці.

Слід звернути увагу й на те, що в сучасних умовах ситуація з дотриманням конституційних гарантій трудових прав громадян, особливо щодо забезпечення гідної праці, різко погіршується, що може спричинити масову трудову міграцію й руйнацію трудового потенціалу, втрату конкурентоспроможності національної економіки, призвести до бідності значної частини населення країни. За таких умов особливого значення набувають питання захисту й охорони трудових прав. При цьому важливо розуміти, що з моменту свого виникнення й до сьогодні трудове право України пройшло доволі складний шлях формування, що характеризувався різними історичними віхами, — від визнання трудового права головною ланкою ідеологічної боротьби з протилежною соціально-економічною формацією (радянський період) до занепаду й майже фактичної втрати соціальної цінності (початок і середина 90-х рр. XX ст.)¹.

Цілком очевидно, що розуміння і зміст основних трудових прав теж змінювалися протягом становлення й розвитку трудового права. Паралельно в міжнародному співтоваристві відбувалися певні зміни стосовно соціальних прав людини і громадянина. Відзначимо, що «соціальні права людини» — відносно нове поняття і правовий інститут. Терміном «соціальні права» зазвичай позначають сукупність відповідних прав і свобод людини, що забезпечують їй гідний рівень життя й необхідну соціальну захищеність. Цей термін активно ввійшов у політичний лексикон і правову науку та практику в другій половині XX ст., виділився у відносно відокремлений блок із більш широкого поняття — «права людини»².

¹ Див.: Щербина, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Щербина ; за ред. В. С. Венедіктова. — К. : Істина., 2008. — С. 5.

² Иваненко, В. А. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты [Текст] / В. А. Иваненко, В. С. Иваненко. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. — С. 20.

Як указують В. О. Іваненко й В. С. Іваненко, як не парадоксально, але соціальні права людини, які постійно, так би мовити, «на слуху», про які вже понад 100 років говорять, пишуть і дискутують, за які борються і вмирають, які законодавчо визнають, закріплюють і розширюють, конституційно гарантують, юридично забезпечують, охороняють і захищають, не мають при цьому загальновизнаного або узгодженого свого переліку¹.

Багатьма вченими важливу роль у трансформації й розвитку трудових прав відведено процесам глобалізації світової економіки². Так, на переконання М. В. Лушнікової й А. М. Лушнікова, на розвиток і зміст трудових прав значно вплинула технічна революція в поєднанні з прискореною соціальною еволюцією, в результаті чого сформувалося постіндустріальне суспільство, з одного боку, й нерозривно пов'язаний із ним процес глобалізації — з другого³. З точки зору Є. В. Краснова, слід виділити три основних напрями впливу процесів глобалізації на трудові права людини — зростання ролі транснаціональних корпорацій, активізацію міграції працівників і посилення значення міжнародних стандартів праці⁴.

Взагалі до чинників, що сьогодні впливають на розвиток трудових прав, можна віднести розвиток постіндустріальних відносин та процеси глобалізації, які, у свою чергу, спричиняють зростання міграції та підвищення ролі міжнародних стандартів праці.

Такий фактор, як процес глобалізації, що відбувається у світі, беззаперечно, є одним із найважливіших, що значно впливає на розвиток і зміст трудових прав. Це пояснюється насамперед тим, що глобалізація світового господарства й розширення зовнішньоекономічних зв'язків є визначальними чинниками позитивного розвитку ринку

¹ Іваненко, В. А. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты [Текст] / В. А. Иваненко, В. С. Иваненко. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. — С. 98.

² Див.: Краснов, Є. В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Є. В. Краснов ; ОНЮА. — О., 2008. — С. 29; Лушнікова, М. В. Очерки теории трудового права [Текст] / М. В. Лушнікова, А. М. Лушников. — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2006. — С. 540.

³ Лушнікова, М. В. Очерки теории трудового права [Текст] / М. В. Лушнікова, А. М. Лушников. — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2006. — С. 104.

⁴ Краснов, Є. В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Є. В. Краснов ; ОНЮА. — О., 2008. — С. 29.

праці¹. Як вважає М. О. Чешков, термін «глобальність» у сучасному суспільно-науковому словнику відіграє роль ключового, кодового поняття, яке означає широку сукупність процесів і структур, що співвідносяться з явищами взаємозалежності, взаємопроникнення і взаємозумовленості у планетарних рамках, результатом яких є виникаюча цілісність буття людства². На думку С. А. Бур'янова, глобалізація — це зростаюча взаємодія, підвищення ролі і зміна співвідношення на користь структур і феноменів, що знаходяться поза юрисдикцією національних держав³.

Проте, як правильно зазначає С. Я. Вавженчук, визначення й закріплення основних трудових прав повинно здійснюватися з урахуванням особливостей розвитку українського суспільства і сприйняття людиною себе не тільки робочою силою і товаром на ринку праці, а й індивідом, який має право на вільний розвиток і свободу вибору⁴.

У міжнародно-правових актах закріплюються лише рекомендації або вимоги, за якими заохочуються або ж яких зобов'язуються дотримуватися держави. Отже, у міжнародно-правових актах установлюються певні стандарти прав людини і громадянина, певний мінімум трудових прав працівників.

Проте слід враховувати, що у кожній державі зміст таких прав суттєво відрізняється. Це залежить від того, що саме країна визнає на державному рівні і в якому обсязі може гарантувати забезпечення цих прав. Необхідно чітко розуміти, що рівень розвитку захисту трудових прав громадян залежить від рівня розвитку держави та суспільства в цілому, не може відбуватися сліпе копіювання трудових прав, що визнаються міжнародними правовими документами. Зазначене має велике значення в контексті забезпечення прав працівників в Україні. Безперечно необхідно прагнути до розширення трудових прав відпо-

¹ Див.: Вавженчук, С. Я. Система захисту і охорони конституційних трудових прав працівників [Текст] : монографія / С. Я. Вавженчук. — Х. : Діса плюс, 2013. — С. 20.

² Чешков, М. А. Глобалистика: предмет, проблемы, перспективы [Текст] / М. А. Чешков // Общ. науки и современность. — 1998. — № 2. — С. 129.

³ Бурьянов, С. А. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы реализации права на свободу совести в контексте глобализации [Текст] / С. А. Бурьянов // Государство и право. — 2002. — № 10. — С. 26.

⁴ Вавженчук, С. Я. Генезис охорони та формування трудових прав через призму ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС [Текст] / С. Я. Вавженчук // Прав. регулювання економіки. — 2012. — № 11–12. — С. 296.

відно до міжнародних стандартів, утім, слід урахувати, що лише закріплення прав без їх забезпечення призводить до того, що права залишаються на рівні їх декларування.

Проте постає питання про роль держави в захисті трудових прав. Роль держави в регулюванні суспільних відносин та економічних процесів є вкрай важливою, оскільки в країні тривалий час домінувала практика надмірного державного контролю за економічним розвитком. Незважаючи на той факт, що у 2005 р. Європейський Союз надав Україні статусу держави з ринковою економікою, а в 2006 р. цей статус визнали і Сполучені Штати Америки, все ж сучасний реальний стан економіки ще далекий від дійсно ринкового. Тривалий час в Україні діє економіка змішаного типу як перехідна від раніше існуючої адміністративно-планової до ринкової. За такої ситуації зазнали зміщення і змішування всі соціальні інститути й орієнтири: суспільство, позбавившись надмірного контролю, намагається радикально перенастроїтися на новий лад, при цьому соціально орієнтована держава, проголошуючи соціальні права й визнаючи людину найвищою цінністю, не в змозі миттєво забезпечити виконання перебудови і державних інститутів, і (що найголовніше) свідомості як влади, так і народу¹.

Захист прав працівників державою має принципове значення для трудового права. Форми захисту трудових прав мають свої переваги і свої недоліки. До переваг можна віднести те, що ці форми дозволяють розв'язати конфлікт із найменшими витратами (у порівнянні, наприклад, зі страйками), вони дають змогу захищати права неорганізованих працівників, які не вміють або не можуть самостійно захистити свої права.

Однак державні форми захисту трудових прав мають свої природні межі застосування і всі недоліки, характерні для державних форм діяльності. При захисті прав та інтересів працівників як суб'єкт захисту діє особа, яка персонально в такому захисті не зацікавлена. Вона лише виконує свої посадові обов'язки.

Для державних форм діяльності із захисту трудових прав працівників неминучі негативні наслідки, пов'язані з бюрократизмом і його різноманітними негативними проявами. Не можна не враховувати і ту обставину, що при розподілі доходів бюджету захист трудових прав

¹ Вавженчук, С. Я. Система захисту і охорони конституційних трудових прав працівників [Текст] : монографія / С. Я. Вавженчук. – Х. : Діса плюс, 2013. – С. 97.

працівників зазвичай відходить на другий план порівняно з більш масштабними напрямками діяльності держави. Тому для спеціалізованих державних органів, до компетенції яких віднесено захист трудових прав працівників, незмінно характерні або недолік у кількості штатних працівників, або низький рівень їх оплати, або і те й інше разом.

Найстаршою формою захисту трудових прав працівників державою є їх судовий захист, зокрема, у процесі розгляду в суді індивідуальних трудових спорів.

Як відзначено у ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України¹.

Можливість судового захисту трудових прав є необхідною їх гарантією у будь-якій державі, що прагне стати правовою державою. Судовий захист має ряд важливих переваг: неупередженість і незалежність суду, підпорядкування його тільки закону; процесуальна форма розгляду справи, що гарантує реалізацію прав сторін; примусове виконання судових рішень.

Однак судова форма захисту трудових прав не позбавлена і серйозних недоліків. Перш за все існуючі судові процедури нерідко малодоступні для найманих працівників (судові процедури забирають багато часу, вони відбуваються в робочий час, коли людина повинна працювати, заробляючи собі на життя, кваліфікована юридична допомога потребує значних витрат).

Тенденція до розвитку змагальності в цивільному процесі працює проти інтересів працівників, які захищають свої права в суді². Відмінність можливостей працівників і роботодавців у змагальному процесі нерідко призводить до неможливості для працівника ефективно захистити свої права в суді. Різними також є можливості роботодавця і працівника в частині використання кваліфікованої юридичної допомоги. Працівник оплачує юридичну допомогу зі своїх трудових заоща-

¹ Про судоустрій і статус суддів [Текст] : Закон України // Офіц. вісн. України. – 2010. – 30 лип. (№ 55/1). – С. 7. – Ст. 1900. – Код акта 52172/2010.

² Див.: Пискарев, И. К. О концепции создания трудовой юстиции [Текст] / И. К. Пискарев // Проблемы защиты трудовых прав граждан : материалы науч.-практ. конф. – М., 2004. – С. 21.

джень, зазвичай не дуже великих. Представник адміністрації, який порушив права працівника, оплачує юридичну допомогу за рахунок організації роботодавця. При цьому слід враховувати, що в більшості випадків інтереси роботодавців у суді представляють їх штатні юрисконсульти, які є професійними юристами.

Слід відзначити і ту обставину, що звернення працівника до суду з позовом проти роботодавця майже неминуче призводить до психологічного конфлікту з представниками адміністрації, що перешкоджає нормальному продовженню трудових відносин.

За даними судової статистики, до місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції у 2015 р. надійшло 3,5 млн справ і матеріалів, що на 6,6 відсотка менше, ніж у попередньому році (як і минулого року, дані без урахування інформації щодо розгляду справ і матеріалів судами Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також окремих судів Донецької та Луганської областей).

Статистичні дані щодо розгляду адміністративних справ місцевими загальними та окружними адміністративними судами за 2015 р. свідчать, що справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян в місцевих загальних судах серед інших справ є найпоширенішими і становлять 59 %¹.

Хоч би там як було, судовий захист трудових прав працівників є історично першою формою їх захисту. Історія наочно показала як його необхідність, так і його недостатність для ефективного захисту трудових прав. У науковій літературі існуюча система судового захисту трудових прав часто досить жорстко оцінюється як малоефективна, пропонується її кардинальне реформування.

Із приводу цього О. М. Ярошенко відзначає, що для судового процесу захисту трудових прав працівників в Україні характерні низька якість розгляду трудових спорів і брак регламентованої оперативності в їх розгляді².

¹ Аналітичні огляди щодо стану здійснення правосуддя 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/.

² Ярошенко, О. М. Щодо проблеми створення спеціалізованих трудових судів: практичний аспект та законодавче забезпечення [Текст] / О. М. Ярошенко // Трудове право України в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–27 трав. 2006 р.) / за ред. В. С. Венедиктова. – Х. : УАФТП, ХНУВС, 2006 – С. 176.

Є багато наукової літератури з питань порядку розгляду в суді індивідуальних трудових спорів. Хотілося б відзначити серйозні переваги спеціалізованих трудових судів порівняно із судами загальної юрисдикції, а також необхідність правових гарантії для працівників у разі їх переслідування за дії, спрямовані на захист своїх трудових прав. Останні можуть виявлятися в кримінальній відповідальності за такі переслідування або у великих грошових компенсаціях за порушення трудових прав. Можливо поєднання і того й іншого.

В Україні розгляд трудових спорів здійснюється судами загальної юрисдикції. Що стосується спеціалізованих трудових судів, то їх запровадження має сенс лише в тому випадку, якщо правила судочинства в цих судах і організація їх діяльності дозволять розв'язати проблеми, характерні для судів загальної юрисдикції.

Трудовий суд повинен стати більш доступним для працівників, мають бути забезпечені рівні можливості працівникам і роботодавцям, судочинство має бути швидшим, менш обтяжливим і конфліктним, повинні бути створені кращі умови для примирення. При цьому суд повинен залишатися незалежним, неупередженим, кваліфікованим і справедливим. В іншому випадку реформа не має сенсу.

Доцільність запровадження спеціалізованих трудових судів підтверджує і зарубіжний досвід, хоча із загального правила існують винятки. Наприклад, в Італії трудові спори розглядаються загальними судами, а в США звертаються до судової влади адміністративної юстиції. Сучасним стандартом для розгляду індивідуальних трудових спорів стають саме спеціалізовані трудові суди. Таке рішення характерне для правових систем Франції та ФРН. Трудові суди існують і довели свою їх необхідність у Бельгії та Нідерландах.

Широке поширення трудових судів пояснюється значними специфічними особливостями трудових спорів:

1) сторони індивідуального трудового спору перебувають свідомо в нерівному становищі, маючи свідомо нерівні можливості, наприклад, у частині надання правової допомоги, що вимагає деякого відступу від принципів змагальності, спеціальних заходів, спрямованих на можливу рівність можливостей сторін (наприклад, у частині збирання доказів, доказової презумпції, юридичної допомоги), а також профілактичних заходів, спрямованих на попередження можливих переслідувань працівника, який звернувся за захистом порушеного права до суду (наприклад, контроль за подальшим розвитком трудових відносин);

2) обов'язки працівника зачіпають життєво важливі його інтереси, що вимагає максимально можливого прискорення провадження у справі;

3) участь у справі працівника передбачає наявність у нього обов'язків за трудовим договором, його законний інтерес щодо сумлінного виконання цих обов'язків, що знову ж таки вимагає прискорення і спрощення процесу, працівника не слід без потреби відривати від його роботи;

4) сучасне трудове право є досить складним, нерідко серйозні труднощі виникають і при встановленні фактів, що мають правове значення, — спеціалізований суд за участю фахівців дозволить розглянути справу швидше і з більшою ймовірністю винесення правильного рішення;

5) звернення до загального суду з огляду на особливості правової психології майже неминуче призведе до психологічного конфлікту сторін, що виключає можливість нормального продовження трудових відносин.

Практика показує, що звернення до спеціалізованого суду менше лякає роботодавця, дозволяє не драматизувати ситуацію і сприймається роботодавцем не так болісно, у результаті справа може бути вирішена без психологічного конфлікту, в чому зацікавлені обидві сторони, а особливо працівник.

Найчастіше до складу трудового суду входить один професійний суддя і два засідателі, представники професійних спілок та організацій підприємців. Такий склад суду забезпечує неупереджений, кваліфікований і швидкий розгляд справи.

У судовому порядку можуть розглядатися як індивідуальні, так і колективні суперечки. Підсудність трудових судів у різних країнах істотно розрізняється¹, як розрізняються і процесуальні норми, що регламентують їх діяльність. Однак специфічною особливістю судового розгляду є здійснення правосуддя. Суд не може керуватися виключно принципом доцільності, він лише застосовує норми права. На обґрунтування свого рішення суд повинен посперитися на нормативний правовий акт, прецедент, правовий звичай, визнану доктрину, індивідуальний чи колективний договір. Тому суди за загальним правилом

¹ Див.: Нуртдинова, А. Ф. Концептуальные проблемы формирования специализированной трудовой юстиции [Текст] / А. Ф. Нуртдинова // Проблемы защиты трудовых прав граждан : материалы науч.-практ. конф. — М., 2004. — С. 121.

розглядають тільки юридичні суперечки. Економічні колективні спори, пов'язані з встановленням умов праці, не визначених нормами права, суди, як правило, не розглядають.

Крім розгляду судами в позовному провадженні індивідуальних трудових спорів, існують і інші форми судового захисту трудових прав працівників:

- 1) захист трудових прав у провадженні у справах про оскарження рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних і муніципальних службовців, що торкаються трудових відносин;
- 2) захист трудових прав у провадженні у справах про визнання нечинними нормативних правових актів, які ці права порушують;
- 3) захист трудових прав у Конституційному Суді України;
- 4) захист трудових прав у міжнародному суді.

Деякі вчені називають і інші форми судового захисту прав працівників, аж до їх захисту в господарському суді. Наприклад, податкові органи необґрунтовано призупинили витратні операції по рахунках платника податків, банк оскаржив це в господарському суді, таким чином, господарський суд, захистивши права банку, побічно захистив права підприємця — клієнта банку і його працівників на виплату і отримання заробітної плати відповідно¹.

Звісно, у зазначеній ситуації господарський суд захищає права працівників, як це і вказано, лише побічно. Саме тому захист прав працівників господарським судом не можна розглядати як самостійна правова форма захисту трудових прав працівників.

Більшою мірою поняття правової форми захисту прав працівників відповідає звернення працівників до господарського суду зі скаргою на дії арбітражного керуючого².

Громадяни можуть оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність у сфері управлінської діяльності будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, іншої юридичної особи або їх посадових чи службових осіб, за винятком актів, перевірку конституційності яких

¹ Див.: Чуча, С. Ю. Защита прав субъектов трудовых отношений арбитражным судом [Текст] / С. Ю. Чуча // Проблемы защиты трудовых прав граждан : материалы науч.-практ. конф. — М., 2004. — С. 172.

² Див.: Чуча, С. Ю. Арбитражный суд в системе органов, рассматривающих трудовые споры [Текст] / С. Ю. Чуча // Рос. юстиция. — 2003. — № 2. — С. 34.

віднесено до повноважень Конституційного Суду України або щодо яких передбачено інший порядок судового оскарження.

Відповідно до ст. 26 Конституції України¹ іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах (іммігранти, особи, які в ній працюють, прибули на її територію в установленому порядку на певний час тощо), мають таке саме право на подання скарг, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, учасницею яких вона є.

Скаргу на захист прав і свобод громадянина може бути подано представником громадської організації, трудового колективу, уповноваженим їх органом, який діє на підставі закону чи установчих документів.

До державних органів, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть оскаржуватись до суду, належать створені відповідно до Конституції України і правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради й Ради міністрів Автономної Республіки Крим органи, які реалізують надані державою функції та повноваження у сфері управління.

Під органами місцевого самоврядування маються на увазі створені на підставі Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»² як представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) та їх виконавчі органи, так і органи самоорганізації населення.

Що ж до рішень, дій чи бездіяльності посадових і службових осіб органів судової влади, то до суду можуть бути оскаржені лише ті з них, які належать до сфери управлінської діяльності.

Слід мати на увазі, що предметом судового оскарження можуть бути як колегіальні, так і одноособові рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів оскарження, акти як нормативного, так і індивідуального характеру, у зв'язку з якими громадянин вважає, що: порушено або порушуються його права і свободи; створено або створюються перепони для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод (або вжиті заходи щодо їх реалізації є недостатніми); на нього покладено

¹ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – С. 20. – Код акта 1051/1997.

обов'язки, не передбачені законодавством, або передбачені, але без урахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, або вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; його притягнуто до відповідальності, не передбаченої законом, або до нього застосовано стягнення за відсутності передбачених законом підстав чи неправомочною службовою особою (органом).

Працівник може на свій розсуд звернутися зі скаргою до суду безпосередньо або після оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів оскарження до вищестоящих у порядку підлеглості органу чи службової особи. Подання скарги на дії чи рішення суб'єкта оскарження вищому у порядку підлеглості органу або посадовій особі не позбавляють громадянина права звернутися безпосередньо до суду.

Встановивши при розгляді скарги наявність спору про право, який розглядається в порядку позовного провадження, суд залишає скаргу без розгляду, у зв'язку з чим провадження у справі закінчується. У разі з'ясування цих обставин при поданні скарги суддя відмовляє в її прийнятті й роз'яснює заявнику його право на пред'явлення позову на загальних підставах.

Слід виходити з того, що при розгляді зазначених справ вирішуються питання не про захист суб'єктивних прав, що виникли з трудових прав, шляхом їх встановлення і визнання, а про поновлення прав чи свобод громадян, закріплених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами й порушених суб'єктами оскарження під час здійснення ними управлінських функцій.

Скарги на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів оскарження подаються до суду за місцезнаходженням останніх, за формою та змістом мають відповідати загальним вимогам і оплачуються державним митом у розмірі, встановленому законом.

З урахуванням особливостей порядку розгляду цих скарг у них, зокрема, має бути зазначено, чиї та які саме рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються, які конкретно права і свободи порушено, наведено правове обґрунтування останніх та запропоновано шляхи їх поновлення, а також вказано, чи подавалася така сама скарга вищестоящому в порядку підлеглості органу або посадовій особі, яку й коли відповідь отримано.

Однак вивчення судової практики свідчить, що у справах, де визнаються нечинними нормативно-правові акти, що порушують, на думку заявників, їх трудові права, у задоволенні заяв відмовляється.

Це свідчить про невисоку ефективність такої форми судового захисту трудових прав працівників. З огляду на величезний масив нормативно-правових актів, що регулюють трудові відносини, є підстави вважати, що якісь із цих актів так чи інакше порушують трудові права працівників. Однак судом не визнано жоден із цих актів таким, що втратив чинність ні в повному обсязі, ні в частині. Звісно ж, низька ефективність даної процедури пояснюється згаданими вище недоліками державних і, зокрема, судових форм захисту. Така процедура, безумовно, повинна існувати у правовій державі, однак вона не може замінити колективних та індивідуальних форм самозахисту прав працівників.

Суди загальної юрисдикції не мають права розглядати заяви про оскарження нормативних правових актів, перевірка конституційності яких віднесена до виключної компетенції Конституційного Суду України.

Не можна визнати достатнім і внесок у захист трудових прав працівників Конституційного Суду України. Хоча стосовно Конституційного Суду серед учених існують розбіжності щодо визначення його дійсно органом судовим чи закріплення за ним статусу квазісудового, оскільки він в основному виконує функцію конституційного контролю, внаслідок чого його слід вважати представником контрольно-наглядової влади¹.

Функція Конституційного Суду України за своїм змістом є не захисною, а попереджувально-охоронною, що виявляється в межах попереджувально-охоронних правовідносин. Захисту суб'єктивного трудового права шляхом його діяльності не відбувається, оскільки захистити суб'єктивне трудове право можливо лише в межах захисних трудових правовідносин, що, звичайно, окреслено конкретним правозастосуванням².

Проте неможливо не вказати на неабияке значення рішень Конституційного Суду України для забезпечення та захисту прав працівників. Зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Дзьоби Юрія Володимировича

¹ Див.: Гергелійник, В. О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. О. Гергелійник ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – С. 10.

² Цвік, М. В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загальнотеоретичні аспекти) [Текст] / М. В. Цвік // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – С. 25.

щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України від 15 жовтня 2013 р. по справі № 1-18/2013¹ Суд зазначає, що забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод. Винагорода за виконану працівником роботу є джерелом його існування та має забезпечувати для нього достатній, гідний життєвий рівень. Це визначає обов'язок держави створювати належні умови для реалізації громадянами права на працю, оптимізації балансу інтересів сторін трудових відносин, зокрема, шляхом державного регулювання оплати праці.

Одним із заходів державного регулювання оплати праці є встановлення мінімальної заробітної плати, розмір якої визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості.

Крім того, держава передбачає заходи, спрямовані на забезпечення реальної заробітної плати, тобто грошової винагороди за виконану роботу як еквівалента вартості споживчих товарів і послуг. Такими заходами є індексація заробітної плати та компенсація працівникам втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати.

У період між переглядом розміру мінімальної заробітної плати індивідуальна заробітна плата підлягає індексації згідно з чинним законодавством. Індексація грошових доходів населення — це встановлений законами та іншими нормативно-правовими актами України механізм підвищення грошових доходів населення, що дає можливість частково або повністю відшкодувати подорожчання споживчих товарів і послуг. Підприємства, установи та організації підвищують роз-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Дзьоби Юрія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України від 15 жовтня 2013 року по справі № 1-18/2013 // Вісн. Конституц. Суду України. – 2013. – № 6. – С. 12.

міри оплати праці працівникам у зв'язку з індексацією за рахунок власних коштів.

Кошти, які підлягають нарахуванню в порядку індексації заробітної плати та компенсації працівникам частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати, мають компенсаторний характер. Як складові належної працівникові заробітної плати ці кошти спрямовані на забезпечення реальної заробітної плати з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності заробітної плати у зв'язку з інфляційними процесами та зростанням споживчих цін на товари та послуги.

Спір щодо стягнення не виплачених власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою сум індексації заробітної плати та компенсації втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати є трудовим спором, пов'язаним із недотриманням законодавства про оплату праці.

Строки звернення працівника до суду за вирішенням трудового спору як складова механізму реалізації права на судовий захист є однією з гарантій забезпечення прав і свобод учасників трудових правовідносин. Працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення сум індексації заробітної плати та компенсації втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати як складових належної працівнику заробітної плати без обмеження будь-яким строком незалежно від того, чи були такі суми нараховані роботодавцем. Це право працівника відповідає засадам справедливості, добросовісності, розумності як складовим конституційного принципу верховенства права та не порушує балансу прав і законних інтересів працівників і роботодавців.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради профспілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. по справі № 17/81-97 № 12-рп/98 № 1-1/98¹ розглядаються різні підходи до тлумачення терміну «законодавство».

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 року по справі № 17/81-97 № 12-рп/98 № 1-1/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – 27 серп (№ 32). – С. 59. – Ст. 1209. – Код акта 5855/1998.

Підставою для розгляду справи є наявність неоднозначного розуміння при застосуванні окремими органами державної влади, а також підприємствами, установами та організаціями положення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, за яким сфера застосування контракту визначається законодавством.

Так, одні вважають, що поняттям «законодавство» охоплюються лише закони, а тому тільки ними повинна встановлюватися сфера застосування контракту. На практиці контрактна форма трудового договору часто впроваджується підзаконними актами, зокрема, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, чим, на думку суб'єкта звернення, порушуються конституційні права громадян на працю.

Особливістю правового регулювання трудових відносин є те, що вони регламентуються розгалуженою системою нормативних актів, прийнятих органами різних рівнів, у тому числі за участю трудових колективів та профспілок. Найбільш соціально важлива частина трудових відносин, яка охоплюється конституційним поняттям «засади регулювання праці і зайнятості», визначається лише законом, решта — законами, постановами Верховної Ради України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, актами центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, генеральними, галузевими, регіональними, тарифними та іншими угодами, які укладаються на дво-, тристоронній основі між представниками працівників та роботодавців і компетентним державним органом, а також актами (договорами), прийнятими на підприємстві, в установі, організації власником або уповноваженим ним органом самостійно, разом чи за погодженням із трудовим колективом або профспілковим комітетом.

Шляхом укладення трудового договору з роботодавцями громадяни реалізують своє конституційне право на працю, добровільно вступають у трудові правовідносини, набуваючи конкретних трудових прав і обов'язків. Трудовий договір є основним юридичним фактом, з яким пов'язане виникнення, зміна чи припинення трудових правовідносин. Саме тому основні елементи інституту трудового договору (порядок укладення трудового договору, його зміст, гарантії працівникам при укладенні, зміні та припиненні трудового договору, підстави припинення договору тощо) як такі, що мають засадничий характер, повинні врегульовуватись лише законом.

Зміст права на працю полягає у можливості кожної особи заробляти собі на життя працюю, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується. Це право забезпечується обов'язком держави створювати громадянам умови для повного його здійснення, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Однак це конституційне право громадянина не може пов'язуватись лише з певною формою трудового договору, який укладається громадянином відповідно до його волевиявлення.

Останнім часом відбувається необґрунтоване розширення сфери застосування контракту, яка виходить навіть за межі, визначені законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України. Все це не сприяє створенню умов для повного здійснення громадянами права на працю, ускладнює становище працівників, знижує реальність гарантій трудових прав громадян, встановлених Конституцією і законами України.

Виходячи з необхідності посилення правових засобів захисту прав громадян у сфері праці, унеможливлення їх ущемлення, додержання вимог ратифікованої Україною Конвенції Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року¹ доцільно в подальшому обмежити визначення сфери застосування контракту лише законами, що є прерогативою Верховної Ради України.

Підписанню та ратифікації Україною Конвенції Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року сприяли серйозні проблеми в трудовій галузі, спричинені економічними труднощами й технологічними змінами, які відбулися останніми роками в багатьох країнах.

Відповідно до положень зазначеної Конвенції не є, зокрема, законною підставою для припинення трудових відносин такі причини: членство у профспілці або участь у профспілковій діяльності в неробочий час чи, за згодою роботодавця, в робочий час; намір стати представником працівників, виконання тепер або в минулому функцій

¹ Конвенція Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – 14 груд. (№ 92). – С. 208. – Ст. 3388. – Код акта 41663/2007.

представника працівників; подання скарги або участь у справі, порушень проти роботодавця за звинуваченням у порушенні законодавства чи правил, або звернення компетентних адміністративних органів; раса, колір шкіри, стать, сімейний стан, сімейні обов'язки, вагітність, віросповідання, політичні погляди, національність або соціальне походження; відсутність на роботі в період перебування у відпустці по материнству. Тимчасова відсутність на роботі у зв'язку з хворобою або травмою не є законною підставою для звільнення.

Трудові відносини з працівником не припиняються з причин, пов'язаних з його поведінкою або роботою, доти, доки йому не нададуть можливість захищатись у зв'язку з висунутими проти нього звинуваченнями, крім випадків, коли від роботодавця не можна обґрунтовано чекати надання працівникові такої можливості.

Що ж до міжнародних інституцій, то є сенс відмітити, що з формальної точки зору конституційні права вони не охороняють і не захищають, оскільки дія української Конституції поширюється лише на територію України, а гарантії виконання й захисту закріплених у ній прав та свобод покладаються на відповідні національні органи влади та їх посадових осіб. При цьому, зважаючи на те, що національний Основний Закон складався і приймався під впливом фундаментальних міжнародно-правових актів (до речі, їх основні положення відтворюються в тексті Конституції), особа, чий гарантований Конституцією трудові права було порушено, а національні способи захисту цих прав були вичерпані, паралелі цих конституційних прав може знайти в міжнародних актах. Здебільшого окремі основні права гарантуються декількома актами, що дозволяє працівникові-жертві обирати, до якої міжнародної інституції йому звернутися за захистом.

Таким чином, громадянин України може звернутися за захистом своїх основоположних трудових прав (більшість з яких відображена в Конституції України, а тому є конституційними в розумінні національного законодавця) до відповідних міжнародних інституцій. Причому міжнародні акти, на підставі яких створені згадані інституції, прямо регламентують превентивну охорону або захист того чи іншого трудового права¹.

¹ Див.: Вавженчук, С. Я. Система захисту і охорони конституційних трудових прав працівників [Текст] : монографія / С. Я. Вавженчук. – Х. : Діса плюс, 2013. – С. 110.

В основі правового регулювання державного контролю і нагляду за дотриманням норм трудового права лежить, зокрема, Конвенція Міжнародної організації праці № 81 про інспекцію праці в промисловості і торгівлі від 11 липня 1947 року з Протоколом до неї від 22 червня 1995 р¹.

Так, в Україні в умовах євроінтеграції інспекція праці повинна забезпечувати систему інспекції праці на промислових підприємствах. Система інспекції праці на промислових підприємствах застосовується до всіх підприємств, щодо яких інспектори зобов'язані забезпечити застосування правових норм щодо умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи.

Завданнями системи інспекції праці є: забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших подібних питань, тією мірою, якою інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм; забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм; доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм.

Будь-які інші обов'язки, які можуть бути покладені на інспекторів праці, не повинні заважати їм ефективно виконувати їхні основні обов'язки або якимось чином завдавати шкоди авторитетові та неупередженості, які потрібні інспекторам у їхніх відносинах з роботодавцями та працівниками. Персонал інспекції складається з державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність зайнятості і роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді та небажаного зовнішнього впливу.

Інспекторів праці набирають виключно з огляду на їхню кваліфікацію для виконання обов'язків, які будуть на них покладені. Методи перевірки такої кваліфікації визначаються компетентним органом. Інспектори праці отримують відповідну підготовку для виконання своїх обов'язків.

¹ Конвенція Міжнародної організації праці № 81 про інспекцію праці в промисловості і торгівлі від 11 липня 1947 року з Протоколом до неї від 22 червня 1995 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – 17 черв. (№ 24). – С. 1058.

Інспектори праці, забезпечені відповідними документами, що засвідчують їхні повноваження, мають право безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції; проходити у денний час до будь-яких приміщень, які вони мають достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції, та здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування, які вони можуть вважати необхідними для того, щоб переконатися у тому, що правові норми суворо дотримуються, і зокрема: наодинці або у присутності свідків допитувати роботодавця або персонал підприємства з будь-яких питань, які стосуються застосування правових норм; вимагати надання будь-яких книг, реєстрів або інших документів, ведення яких приписано законодавством з питань умов праці, з метою перевірки їхньої відповідності правовим нормам, і знімати копії з таких документів або робити з них витяги; зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами; вилучати або брати з собою для аналізу зразки матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються, за умови повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що матеріали або речовини були вилучені або взяті з цією метою.

У разі інспекційного відвідування інспектори повідомляють про свою присутність роботодавцю або його представнику, якщо тільки вони не вважатимуть, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їхніх обов'язків. Інспектори праці уповноважені вживати заходів із метою усунення недоліків, виявлених на споруді, в обладнанні або методах роботи, які вони мають підстави вважати такими, що загрожують здоров'ю чи безпеці працівників.

Для того, щоб інспектори праці мали можливість вживати таких заходів, вони будуть уповноважені, з дотриманням права на оскарження у судових або адміністративних органах, яке може бути передбачене законодавством, давати розпорядження або вимагати, щоб було дано розпорядження: щодо внесення протягом визначеного терміну до установки або споруди таких змін, які можуть бути необхідні для забезпечення дотримання правових норм з питань охорони здоров'я та безпеки працівників; або у разі безпосередньої загрози здоров'ю чи безпеці працівників — щодо вжиття заходів, які підлягають негайному виконанню.

Стосовно належних, безпечних і здорових умов праці у ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права зазнача-

ється, що держави, які приєдналися до цього Пакту, визнають право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи: а) винагороду, що забезпечувала б, як мінімум, усім працівникам справедливую зарплату й рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю, і задовільне існування для них самих та їх сімей відповідно до постанов цього Пакту; б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки й гігієни; с) однакову для всіх можливість просування по службі на відповідні більш високі сходинки виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації; d) відпочинок, дозвілля, розумне обмеження робочого часу й оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні¹.

Реалізація права на здорові й безпечні умови праці є вкрай важливою для забезпечення права на життя, оскільки, як переконує Т. О. Калініна, всі процеси, пов'язані з життєдіяльністю працівника, організуються відповідно до вимог і умов праці. За несприятливих чи важких умов праці можливі перенапруження фізіологічної системи людини й патологічні зрушення, тоді як оптимальні умови виступають яскравим чинником підвищення її працездатності»².

Під категорією «умови праці», з точки зору С. В. Мельник, потрібно розуміти сукупність чинників виробничого середовища і процесу праці, які впливають на здоров'я і працездатність людини³. О. І. Процевський умови праці визначає як сукупність соціальних і виробничих чинників, за наявності яких відбувається процес праці, при цьому до соціальних чинників правознавець відносить розмір оплати останньої, тривалість робочого часу, відпустки тощо, гігієнічні, виробничо-побутові та інші умови⁴.

Окрім цього наявні численні класифікації умов праці. Останні можуть бути поділені на чотири групи — санітарно-гігієнічні, психо-

¹ Права людини: міжнародно-правові договори України, декларації, документи [Текст]. — К., 1992. — С. 239.

² Калініна, Т. О. Фізіологія і психологія праці [Текст] : конспект лекцій / Т. О. Калініна, Є. П. Кожанова ; Харк. нац. екон. ун-т. — Х. : ХНЕУ, 2005. — С. 10.

³ 100 термінів і понять соціально-трудової сфери [Текст] : енцикл. слов. / за ред. С. В. Мельник. — Луганськ : Віртуал. реальність, 2005 — С. 210.

⁴ Процевський, О. І. Новий зміст права на працю — основа формування трудового законодавства України [Текст] / О. І. Процевський // Право України. — 1999. — № 6. — С. 103.

фізіологічні, естетичні й соціально-психологічні. Перші включають у себе мікроклімат, стан повітряного середовища, механічні коливання, біологічний вплив, освітленість тощо, тобто все те, що регламентується різними нормами і стандартами. Психофізіологічні зумовлюються змістом трудової діяльності й різноманітними навантаженнями, охоплюючи енерговитрати, напруження зору, робочу позу, вид діяльності, яким зумовлюється чи то фізична, чи інтелектуальна праця. Те, як ставиться індивід до своєї роботи, формує в нього естетичні умови праці. Від цього виду умов здебільшого залежать задоволення й настрої людини від виконуваної роботи. Соціально-психологічні умови праці цілком відповідають людському чиннику. Це є той психологічний мікроклімат, що формується у процесі взаємних відносин у колективі. Він показує, наскільки конфліктним є колектив, яка атмосфера панує в ньому тощо¹.

Саме тому дуже важливо, щоб повідомлення про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання надходили своєчасно, у тих випадках і у такий спосіб, як це передбачено законодавством.

Відповідні санкції за порушення правових норм, виконання яких повинні забезпечувати інспектори праці, та за перешкоджання інспекторам праці у виконанні їхніх обов'язків повинні передбачатися національним законодавством та ефективно застосовуватися. Інспектори праці повинні подавати періодичні звіти про результати їхньої інспекційної діяльності. Ці звіти подаються не рідше ніж один раз на рік.

Велике значення в умовах євроінтеграції України відіграє й адміністрація праці. Так, відповідно до Конвенції Міжнародної організації праці № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація від 26 червня 1978 року² адміністрація праці означає діяльність органів державного управління у сфері національної політики у галузі праці. Термін «система адміністрації праці» охоплює всі органи державного управління, які відповідають за адміністрацію праці та (або) займаються цими питаннями, незалежно від того, чи це управління міністерств, державні відомства, у тому числі напівдержавні та регіональні або міс-

¹ 100 термінів і понять соціально-трудової сфери [Текст] : енцикл. слов. / за ред. С. В. Мельник. – Луганськ : Віртуал. реальність, 2005 – С. 211.

² Конвенція Міжнародної організації праці № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація від 26 червня 1978 року [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – 17 черв. (№ 24). – С. 1054.

цеві відомства, чи будь-яка форма децентралізованої адміністрації, та об'єднує будь-яку організаційну структуру для координації діяльності таких органів і проведення консультацій з роботодавцями, працівниками та їхніми організаціями, а також їхньої участі в роботі цих органів.

Незважаючи на велику роль держави в захисті прав працівників в умовах євроінтеграції України, все ж таки слід говорити про постійний соціальний діалог державних інститутів та інституцій громадянського суспільства.

Так, Українська держава може передавати або доручати певну сферу діяльності адміністрації праці неурядовим організаціям, зокрема організаціям роботодавців і працівників, або, у разі потреби, представникам роботодавців і працівників; може розглядати певні види діяльності в сфері своєї національної політики в галузі праці як питання, які регулюються шляхом проведення прямих переговорів між організаціями роботодавців і працівників.

Держава повинна вживати заходів для забезпечення, в межах системи адміністрації праці, консультацій, співробітництва та переговорів між органами державної влади та найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників, або, у разі потреби, представниками роботодавців і працівників. Таких заходів вживають на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні різних галузей економічної діяльності.

Компетентні органи в межах системи адміністрації праці несуть, у разі потреби, відповідальність за підготовку, проведення, координацію, перевірку та перегляд національної політики у галузі праці або беруть участь у згаданих видах діяльності, а також у межах державного управління є інструментом для підготовки та імплементації законів і правил, через які здійснюється така політика.

Зокрема, враховуючи міжнародні стандарти у галузі праці, ці органи: беруть участь у підготовці, проведенні, координації, перевірці та перегляді національної політики зайнятості відповідно до національного законодавства та національної практики; вивчають та аналізують становище зайнятих, безробітних та не повністю зайнятих, враховуючи національне законодавство та національну практику стосовно умов праці та трудового стажу й умов найму.

Окрім цього державні органи в умовах євроінтеграції звертають увагу на недоліки та порушення в таких умовах та вносять пропо-

зиції щодо способів їхнього виправлення; надають свої послуги роботодавцям і працівникам та їхнім відповідним організаціям, відповідно до національного законодавства чи національної практики, для сприяння — на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні різних галузей економічної діяльності — ефективним консультаціям і співробітництву між органами державної влади і установами та організаціями роботодавців і працівників, а також між такими організаціями; надають роботодавцям і працівникам, а також їхнім відповідним організаціям на їхнє прохання технічні консультації.

Із метою задоволення потреб максимально можливої кількості працівників Україна повинна сприяти розширенню функцій системи адміністрації праці таким чином, щоб охопити діяльність, яка повинна здійснюватись у співробітництві з іншими компетентними органами, стосовно умов праці та трудового стажу відповідних категорій працівників, які за законом не є особами, що працюють за наймом: орендарів, які не використовують сторонню робочу силу, здольників і подібних категорій працівників сільськогосподарського сектору; працівників, що працюють не за наймом, які не використовують сторонню робочу силу і зайняті у неформальному секторі, як це розуміється у національній практиці; членів кооперативів і підприємств, якими керують працівники; осіб, які працюють у системах, створених відповідно до суспільних звичаїв або традицій.

В умовах євроінтеграції компетентні органи в системі адміністрації праці повинні брати участь у підготовці національної політики стосовно міжнародних питань у галузі праці, у представленні держави щодо таких питань, а також у підготовці заходів, яких слід вжити на національному рівні з цією метою.

На великому значенні служби зайнятості для захисту прав працівників в умовах євроінтеграції наголошує Конвенція про організацію служби зайнятості № 88¹. Так, Україна повинна утримувати та забезпечувати утримання безплатної державної служби зайнятості. Основним обов'язком служби зайнятості є забезпечення, якщо треба, у співробітництві з іншими заінтересованими громадськими та при-

¹ Конвенція про організацію служби зайнятості № 88 від 09.07.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_224.

ватними установами, найкращої можливої організації ринку зайнятості як невід'ємної частини національної програми досягнення й підтримки повної зайнятості, розвитку і використання продуктивних сил. Служба зайнятості становить певну систему (зі всіма її ознаками), що працює під керівництвом державної влади. Ця система містить мережу місцевих, а де це видається за доцільне, і регіональних елементів, достатніх за кількістю для обслуговування кожного географічного району країни і зручно розташованих для роботодавців та працівників.

В умовах євроінтеграції Україні треба вживати належних заходів через консультативні комітети для залучення представників роботодавців і працівників до співробітництва у справі організації та діяльності служби зайнятості, а також у розробленні її політики. Такі заходи повинні передбачати створення одного чи кількох національних консультативних комітетів, а там, де це потрібно, регіональних і місцевих комітетів. Однакова кількість представників роботодавців і працівників призначається до цих комітетів після консультацій із представницькими організаціями роботодавців і працівників, де такі організації існують. Загальна політика служби зайнятості у справі направлення працівників на вакантні місця відпрацьовується після консультацій із представниками роботодавців та працівників через відповідні консультативні комітети.

Служба зайнятості організується таким чином, щоб забезпечити ефективний набір та влаштування працівників на роботу і для цього: допомагає працівникам знайти підходящу роботу, а роботодавцям – прийняти потрібних їм працівників; зокрема, на підставі правил вона: реєструє шукачів роботи; веде облік їхньої професійної кваліфікації, досвіду і побажань; опитує їх з метою пошуку для них роботи; у разі потреби проводить перевірку їхнього фізичного стану і професійної підготовки; надає їм, коли це потрібно, сприяння у проходженні професійної орієнтації, перепідготовки чи навчання.

Окрім цього державна служба зайнятості збирає у роботодавців точні дані щодо вакантних посад, які вони оголошують вільними, і щодо вимог, які вони ставлять перед працівниками; направляє на вакантні посади кандидатів з потрібною кваліфікацією і придатних до праці відповідно до їхнього фізичного стану; організовує обмін списками шукачів роботи і вакантних посад між окремими бюро найму

в разі, коли шукачам роботи не може бути надано підхожі місця або коли вільні посади не можуть бути заповнені підходящими кандидатами через бюро, до якого вони спочатку звернулися, або в іншому разі, що виправдовує такий захід.

На службу покладено обов'язок щодо вжиття потрібних заходів для того, щоб: полегшувати зміну професій для узгодження пропозиції робочої сили з попитом на неї серед різних видів занять; полегшувати територіальну рухливість з метою сприяння переміщенню працівників у райони, де є можливості знайти підходящу роботу; полегшити тимчасове переведення робітників з одного району до іншого для того, щоб ліквідувати тимчасову місцеву розбіжність між пропозицією і попитом на робочу силу; полегшувати переміщення працівників з однієї країни до іншої там, де це дозволено заінтересованими урядами.

Служба зайнятості у співробітництві з іншими органами влади і там, де це доцільно, з роботодавцями та профспілками збирає і вивчає всю наявну інформацію щодо становища на ринку зайнятості та про його імовірну еволюцію як по всій країні взагалі, так і по окремих галузях промисловості, професіях і районах та систематично і без затримки надає ці відомості органам влади, заінтересованим організаціям роботодавців і працівників та громадськості; співробітничав в управлінні справами страхування від безробіття, а також в інших заходах щодо полегшення становища безробітних; сприяє, де це потрібно, іншим державним та приватним установам у розробленні соціально-економічних планів, спрямованих на забезпечення сприятливого становища в питаннях зайнятості.

Україні сьогодні особливо слід вживати заходів щодо: полегшення спеціалізації різних бюро найму за професіями і галузями промисловості, як наприклад, у сільському господарстві та інших галузях діяльності, де така спеціалізація може бути корисною; належного задоволення потреб особливих категорій осіб, які шукають роботу, наприклад інвалідів. У рамках служб зайнятості і професійного орієнтування треба вживати і розробляти спеціальні заходи для підлітків.

Ураховуючи особливість спрямованості українського виробництва на сільськогосподарське виробництво, що базується на винятковості українського чорнозему, окремої уваги заслуговує захист прав працівників у цій діяльності.

Так, що стосується міжнародних стандартів, то Міжнародна організація праці ухвалила Конвенцію № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві¹. У цій Конвенції термін «сільськогосподарське підприємство» означає підприємства та частини підприємств, які займаються обробкою землі, тваринництвом, включаючи розведення худоби і догляд за нею, лісовим господарством, садівництвом, первинною переробкою продуктів сільського господарства землекористувачем, чи будь-якими іншими видами сільськогосподарської діяльності.

Так, Україна повинна забезпечити систему інспекції праці у сільському господарстві. Система інспекції праці у сільському господарстві застосовується до сільськогосподарських підприємств, на яких працюють робітники за наймом або учні, незалежно від виду їхньої оплати і типу, форми або тривалості їхнього трудового договору.

Дія системи інспекції праці у сільському господарстві може також поширюватися на одну або більше таких категорій осіб, які працюють на сільськогосподарських підприємствах: орендарі, які не використовують найману працю, здольники та подібні категорії сільськогосподарських працівників; особи, які беруть участь у колективній господарській діяльності, наприклад, члени кооперативу; члени сім'ї керівника сільськогосподарського підприємства, як це визначено національним законодавством.

Завданнями системи інспекції праці у сільському господарстві є: забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як, наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, щотижневого відпочинку і відпустки, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці жінок, дітей і підлітків та з інших подібних питань; забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм; доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм, і подавати йому пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

¹ Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві [Електронний ресурс] від 25.06.1969. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_114.

При цьому інспекція праці у сільському господарстві повинна проводитись під наглядом і контролем центрального органу. Інспекція праці у сільському господарстві може, наприклад, здійснюватися: єдиним відомством інспекції праці, яке відповідає за всі сектори господарської діяльності; єдиним відомством інспекції праці, яке забезпечить внутрішню функціональну спеціалізацію шляхом відповідної підготовки тих інспекторів, на яких буде покладено інспекцію праці у сільському господарстві; єдиним відомством інспекції праці, яке забезпечить внутрішню інституційну спеціалізацію, шляхом створення технічно кваліфікованої служби, на співробітників якої буде покладена інспекція праці у сільському господарстві; або спеціалізованою службою інспекції сільського господарства, діяльність якої контролюватиме центральний орган, який має такі самі повноваження щодо інспекції праці в інших галузях, таких як промисловість, транспорт і торгівля.

Україні слід вживати заходів для гарантування того, щоб кількість інспекторів праці у сільському господарстві була достатньою для забезпечення ефективного здійснення функцій інспекційної служби і визначалася з належним урахуванням важливості обов'язків, які повинні виконувати інспектори, зокрема: кількість, тип, розмір і розташування сільськогосподарських підприємств, які підлягають інспекції; чисельність та категорії осіб, які працюють на таких підприємствах; та кількість та складність правових норм, застосування яких слід забезпечити; матеріальних засобів, наданих у розпорядження інспекторів; та практичних умов, за яких мають проходити інспекційні відвідування для того, щоб вони були ефективними.

Компетентний орган влади має вживати необхідних заходів для того, щоб у розпорядженні інспекторів праці у сільському господарстві були: транспортні засоби, необхідні для виконання їхніх обов'язків, у разі якщо немає відповідних засобів громадського транспорту. Окрім цього компетентний орган має вживати необхідних заходів із метою відшкодування інспекторам праці у сільському господарстві всіх витрат, пов'язаних із пересуванням, та будь-яких додаткових витрат, які можуть виявитись необхідними для виконання їхніх обов'язків.

Інспекція праці у сільському господарстві має повідомляти про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання у сільськогосподарському секторі. Інспектори праці беруть участь, у міру

можливості, в будь-якому розслідуванні на місці причин найбільш серйозних нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань, особливо коли вони трапляються з кількома працівниками або мають смертельні наслідки.

Таким чином, бачимо, що принципово у сучасному розумінні вимогою до системи державного контролю та нагляду за дотриманням норм трудового права є наявність спеціальної інспекції праці. Цю вимогу прямо закріплено в Конвенції Міжнародної організації праці. Звертає на себе увагу те, що інспекція праці має бути державною, оскільки лише на державному рівні можна гарантувати додержання прав працівників на належному рівні. Велике значення має те, що персонал інспекції складається з державних службовців, оскільки до останніх ставляться відповідні вимоги та покладаються обов'язки, за невиконання яких настають негативні наслідки у виді відповідальності.

На сьогодні в Україні державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами — підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім органів доходів і зборів, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування.

Державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці здійснюють: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення

державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Окрім того, місцеві державні адміністрації і ради у межах відповідної території: забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці; формують за участю профспілок програми заходів з питань безпеки, гігієни праці і виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення; здійснюють контроль за додержанням нормативних актів про охорону праці.

Незважаючи на законодавче закріплення норм права щодо захисту прав працівників державою, все ж слід констатувати, що нововведення ринкової економіки суттєво обмежили права працівників стосовно захисту власних прав та законних інтересів. Працівник не в змозі задовольнити інтерес щодо вступу в суперечку з роботодавцем з приводу захисту гарантованих йому Конституцією й галузевим законодавством трудових прав і законних інтересів. Державні органи, у свою чергу, без активних дій працівника, не втручаються у процес їх реалізації¹.

У зв'язку з викладеним, з погляду Н. Д. Гетьманцевої, за сучасних умов практично немає сили, здатної забезпечити дійовий захист трудових прав працівників². У цьому сенсі було б доречно згадати зауваження В. С. Венедиктова, який, досліджуючи дотримання трудових прав, наголосив: зміни, що відбуваються в суспільстві й економіці, поява різноманітних форм підприємницької діяльності, втрата державою функції єдиного роботодавця, зниження рівня контролю з її боку у сфері праці призвели до того, що норми-гарантії для найманих працівників часто стали перетворюватися на антигарантії, які формально захищають працюючих, а в дійсності значно знижують їх шанси на ринку праці³.

¹ Вавженчук, С. Я. Система захисту і охорони конституційних трудових прав працівників [Текст] : монографія / С. Я. Вавженчук. – Х. : Діска плюс, 2013. – С. 102.

² Гетьманцева, Н. Д. Особливості правового регулювання праці в нових умовах господарювання [Текст] / Н. Д. Гетьманцева // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки : матеріали наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 19–20 трав. 2003 р.) / за ред. В. С. Венедиктова. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С. 107.

³ Венедиктов, В. С. Проблеми науки і практики трудового права України в сучасних умовах ринкової економіки [Текст] / В. С. Венедиктов // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки : матеріали наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 19–20 трав. 2003 р.) / за ред. В. С. Венедиктова. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С. 8.

Відзначимо, що Н. Д. Гетьманцева теж звертає увагу на неспроможність дотримання правових гарантій у царині захисту права працюючих і вказує, що нові економічні реалії дозволили роботодавцям зміцнити свої позиції в соціально-трудових відносинах головним чином за рахунок зниження рівня правових гарантій працівників. В умовах сьогодення дуже важко змусити роботодавців дотримуватися прав працівників, установлених в законодавстві про працю. Це пояснюється тим, що в більшості випадків працівникові достатньо складно знайти підходящу роботу, а тому він змушений робити все можливе для збереження трудового зв'язку з роботодавцем, який користується перевагами свого становища¹.

У такій ситуації змінити становище на краще можна шляхом створення ефективного правового механізму захисту трудових прав працівників. Необхідно, щоб система правового захисту трудових прав працівників являла собою цілісну функціональну та інституційну єдність правових норм і форм їх реалізації, працездатну і орієнтовану на досягнення реального результату.

Держава повинна створювати не де-юре юридичні форми, види-мість захисту трудових прав, а реально працюючу ефективну систему захисту трудових прав. Порушення трудових прав працівників має з норми суспільного життя перетворитися у відхилення від норми, надзвичайну подію, яка систематично виявляється, присікається, переслідується і засуджується. Порушення трудових прав має стати небезпечним і економічно не вигідним. Роботодавець повинен бути економічно зацікавлений у захисті трудових прав своїх працівників.

У міру розвитку моральної самосвідомості суспільства, розуміння цінності людської особистості і її прав, виховання неприпустимості порушення трудових прав людини слід очікувати поступового розвитку механізму захисту прав з боку держави, орієнтуючись при цьому на рівень, характерний для країн із розвинутою ринковою економікою.

Подальший розвиток трудового права в напрямі охорони прав і інтересів учасників трудових відносин може виражатися в забороні експлуатації «нелегальної» робочої сили. Оптимальним чином вирішити

¹ Гетьманцева, Н. Д. Особливості правового регулювання праці в нових умовах господарювання [Текст] / Н. Д. Гетьманцева // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки : матеріали наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 19–20 трав. 2003 р.) / за ред. В. С. Венедиктова. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С. 10.

це питання можна, встановивши кримінальну відповідальність за несплату страхових внесків до державного бюджету і фондів соціального страхування.

Дослідивши основні державні форми захисту трудових прав в умовах євроінтеграції, доходимо таких висновків: форми захисту трудових прав працівників державою є необхідними елементами системи захисту трудових прав, громадські та індивідуальні форми захисту в доступному для огляду майбутньому не можуть замінити державних форм. Проте державні форми не виключають необхідності розвитку інших форм захисту; формування спеціалізованих трудових судів видається доцільним за умови, якщо організація і правила процедури в цих судах дозволять найкращим чином захистити трудові права працівників; судові форми захисту трудових прав працівників не виключають необхідності адміністративних форм. Більше того, за сучасних умов адміністративні форми є більш ефективними; для сучасного етапу в розвитку системи захисту трудових прав працівників характерна тенденція до розширення кола караних (адміністративних і кримінальних) посягань на трудові права працівників, що зумовлює необхідність сильної державної інспекції праці в Україні. Подальший розвиток в цьому напрямі бачиться в диференціації відповідальності — виявленні та законодавчому оформленні найбільш небезпечних посягань, які заслуговують на більш жорсткі санкції, що, у свою чергу, наблизить українське законодавство до законодавства економічно розвинених зарубіжних країн; розгляд справи про порушення трудових прав у суді не є перешкодою для розгляду справи про те саме порушення інспекцією праці. Навпаки, докази, що будуть отримані інспекцією, в суді можуть бути важливим доказом фактів, на яких ґрунтується справа. Можливості інспекції по встановленню фактів порушення трудового законодавства є значно ширшими за можливості працівника довести ці факти.

Сьогодні Україні з метою налагодження механізму захисту прав працівників в умовах євроінтеграції необхідно вжити заходів щодо прийняття пакета антикризових законодавчих актів, спрямованих на подолання фінансово-економічної кризи і насамперед на дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян; забезпечити прийняття Трудового кодексу України, законів України про внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення», про професійний розвиток персоналу на виробництві, про соціальний діалог, про

загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, про промислову безпеку, про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» щодо посилення відповідальності посадових осіб, суб'єктів господарювання за несвоєчасну виплату заробітної плати та інших законодавчих актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до міжнародних норм.

Окрім того, необхідно передбачити у Державному бюджеті України мінімальну заробітну плату на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум для працездатних осіб, а також повне запровадження Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери з дотриманням норм мінімальних соціальних стандартів в оплаті праці.

Є необхідним сьогодні й створення міжвідомчої робочої групи із залученням соціальних партнерів з розробки науково обґрунтованих норм праці та санітарно-гігієнічних умов на робочому місці, які враховуватимуть міжнародні стандарти та сучасний рівень технологічного розвитку.

У контексті євроінтеграції України існує потреба в активізації переговорних процесів, спрямованих на укладення двосторонніх міжнародних договорів України з іншими державами і особливо з державами — членами ЄС про працевлаштування громадян.

Лише ініціювавши зміни до законодавства з метою дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян та підготувавши відповідні законопроекти, зокрема, щодо: участі висококваліфікованих фахівців виробництва у навчальному процесі; Концепції реформування оплати праці; створення в Україні гарантійного Фонду для забезпечення захисту грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця; обов'язковості рішень трудового арбітражу, якщо колективний трудовий спір виник у зв'язку з порушенням трудових прав працівників, та спрощення процедури оголошення страйку і відповідальності за його невиконання; підвищення відповідальності посадових осіб та працівників за порушення законодавства з охорони праці, охорони надр та поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, законодавство України зможе стати адаптованим до законодавства країн Європи, що, у свою чергу, створить основу для побудови реальних трудових відносин, учасники яких не порушують права один одного.

І головне, сьогодні за умов здійснення реформування багатьох сфер суспільного життя відбувається масове звільнення працівників без їх подальшого працевлаштування. В умовах фінансово-економічної кризи українській державі в особі посадових осіб вищих державних органів необхідно утриматися від необґрунтованого (штучного) скорочення чисельності працівників бюджетної сфери як фактора, що негативно позначиться на стані ринку праці, соціальної захищеності та рівні життя населення.

Окрім того, з метою підвищення ефективності контролю за дотриманням законодавства про працю, недопущення тіньового використання робочої сили, зокрема праці іноземців, державі сьогодні необхідно вжити заходів щодо інституціонального зміцнення державної інспекції праці.

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

2.1. Історія становлення і розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Докорінна зміна суспільних відносин відповідно до цілей та принципів організації демократичної, соціальної, правової держави, оновлення системи норм права й розвиток на їх основі принципово нового способу функціонування державного апарату, який відповідає вимогам законності, неможливі без належної організації і здійснення нагляду та контролю в державному управлінні, суспільстві в цілому.

Нагляд та контроль — основні способи забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без організації та здійснення нагляду і контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Нагляд та контроль є факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі. Це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави¹.

¹ Див.: Гарашук, В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Гарашук. — Х., 2003. — С. 3.

Щодо становлення системи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні, то першим його етапом, на нашу думку, слід визначити формування відповідного інституту в Російській імперії, до складу якої входила Лівобережна Україна. Адже саме у цей час відбувається становлення гірничого контролю після видання Петром I Указу про створення берг-колегії (гірничої колегії) 10 грудня 1719 р. та створюється прокуратура, у тому числі як наглядова структура (1719–1917). З початку 30-х рр. XIX ст. створюються державні органи з нагляду за дотриманням трудового законодавства не лише в Російській імперії, а й в інших країнах світу¹.

Виникнення саме гірничого контролю обумовлене існуванням потреби в організації спеціального нагляду за дотриманням безпеки в гірничій промисловості як найбільш небезпечній і такій, що у разі аварії завдає величезних збитків². Як вказує В. Ц. Жидецький, бурхливий розвиток важкої промисловості, складних та небезпечних виробництв, що супроводжувався численними аваріями та нещасними випадками, зумовив необхідність виникнення відомчо-професійних або державних служб технічного нагляду³. При цьому створення гірничої колегії, на наш погляд, можливо визначити однією з визначальних подій у становленні нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, адже однією з функцій цього органу було здійснення нагляду у гірничозаводській справі попри те, що за колегією визначалася влада бути «єдиним суддею над усіма справами і особами, щоб жодні губернатори, воєводи та інші начальники рудокопними справами не займалися і в них не втручалися»⁴. Тим самим було розпочато виокремлення нагляду та контролю як окремого інституту.

З приводу цього О. А. Грицан зазначає, що з підписанням 10 грудня 1719 р. іменного указу Петра I «Про створення берг-колегії для

¹ Див.: Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] ; за ред. акад. А. Р. Мацюка. – Х. : Ніка-Нова, 2012. – С. 914.

² Історія Держгірпромнагляду [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України. – Режим доступу: http://www.dnop.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=200.

³ Жидецький, В. Ц. Основи охорони праці [Текст] : підручник / В. Ц. Жидецький. – 4-те вид., переробл. і допов. – К., 2010. – С. 15.

⁴ Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней [Текст] : учеб. пособие / А. С. Орлова, В. Георгиев, Н. Г. Георгиева, Т. Сивохина. – М. : Проспект, 1999. – С. 166.

ведення нею справ про руди та мінерали і свободу рудопошукового та рудокопного підприємництва) (берг-привілегія) закріплено саму ідею контролю за використанням надр, адже відповідно до цього указу колегія наділялася «функціями державного управління гірничозаводською справою, в тому числі функцією гірничого нагляду»¹. Тим самим правила, сформовані в окремих статтях берг-привілегії, становили не тільки своєрідні основи гірничого права², а й знаменували становлення сучасного інституту нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. У 1807 р. берг-колегія була перетворена в Гірничий департамент, який спочатку входив до Міністерства фінансів, з 1874 р. — до державних власностей, а з 1905 і до 1917 р. — до торгівлі й промисловості³.

Окрім утворення берг-колегії, значення для становлення сучасного інституту нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, на наш погляд, має організація органу спеціального нагляду за безпекою робіт у гірничій промисловості, який мав назву «гірничя поліція», після скасування кріпосного права в Російській імперії 1861 р.⁴ У Російській імперії іншим органом нагляду за додержанням на фабриках і заводах «належного благоустрою і порядку» були місцеві з фабричних справ присутності. За ст. 1 Статуту про промислову працю, для найвищого нагляду за правильним застосуванням законположень, що стосуються дотримання на фабриках, заводах і гірничих промислах належного порядку і благоустрою, при Міністерстві торгівлі і промисловості діяла Головна з фабричних і гірничозаводських справ присутність. На ці установи було покладено потрійне завдання: по-перше, видання обов'язкових постанов про заходи з охорони жит-

¹ Див.: Грицан, О. А. Організаційно-правове забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною надр в умовах входження України до складу Російської імперії (кін. XIX ст. – поч. XX ст.) [Текст] / О. А. Грицан // Право України. – 2009. – № 4. – С. 175–176.

² Юшкарєв, И. Ю. Формирование горного права в российском государстве в конце XIX – начале XX века [Текст] / И. Ю. Юшкарєв // Нефть, газ и право. – 2006. – № 3. – С. 56.

³ Грицан, О. А. Організаційно-правове забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною надр в умовах входження України до складу Російської імперії (кін. XIX ст. – поч. XX ст.) [Текст] / О. А. Грицан // Право України. – 2009. – № 4. – С. 177.

⁴ Історія Держгірпромнагляду [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України. – Режим доступу: http://www.dnopr.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=200.

тя, здоров'я і моралі робітників — ту важливу галузь фабричної гігієни, яка у провідних країнах становить чи не головний зміст законодавчої діяльності з охорони праці; по-друге, контроль за діями фабричної інспекції — присутності розглядали скарги на розпорядження чинів інспекції та на свій розгляд скасовували їх; по-третє, вирішення справ за протоколами фабричної інспекції про порушення Статуту про промисловість, учинені завідувачами фабрик і заводів. Таким чином, фабричні присутності, за законом 1886 р., суміщали функції санітарного законодавства, контролю над інспекцією та адміністративного судилища над завідувачами¹. О. А. Грицан з приводу цього констатує, що в першій половині XIX ст. на територію України поширюється російське законодавство, основу якого становив Звід законів Російської імперії. Сьомий том Зводу містив гірничий устав, призначений регулювати відносини зі здійснення гірничих промислів. Науковець акцентує увагу, що до 1883 р. у гірничому уставі не було положень, які би безпосередньо стосувалися території України. Так, ще в редакції цього акта від 1857 р. основна увага законодавця зосереджувалася на врегулюванні гірничих промислів в ділянці Уральського хребта (книга II), Алтайського краю (книга III) та Сибіру (книга IV)².

Окрім гірничої інспекції, у 1882 р. у Російській імперії було утворено фабричну інспекцію для нагляду за виконанням першого фабричного акта — закону про малолітніх 1882 р. Зі змінами фабричного законодавства зростали й обов'язки фабричної інспекції, а функції фабричного інспектора, на початок XX ст. досягли таких розмірів, яких не знала жодна західноєвропейська держава. Фабрична інспекція в Росії не тільки слідкувала за виконанням фабричних законів і переслідувала за їх порушення — у чому тільки й полягали обов'язки інспекції у Західній Європі, — а й зобов'язана була вживати заходів щодо запобігання спорам і непорозумінням між фабрикантами і робітниками³.

¹ Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] ; за ред. акад. А. Р. Мацюка. — Х. : НікаНова, 2012. — С. 925.

² Грицан, О. А. Організаційно-правове забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною надр в умовах входження України до складу Російської імперії (кін. XIX ст. — поч. XX ст.) / О. А. Грицан // Право України. — 2009. — №4. — С. 177.

³ Див.: Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] / за ред. акад. А. Р. Мацюка. — Х. : НікаНова, 2012. — С. 915–916.

Віхою в розвитку нагляду став Закон від 7 червня 1899 р., відповідно до якого було створено Головну з фабричних та гірничозаводських справ присутність. Уперше було визначено і віднесено до компетенції наглядових органів одну з основних функцій нагляду — створення нормативних актів з безпеки робіт. Відповідно з'явилося і друге завдання — контроль за дотриманням цих актів. Так безпека гірничих робіт стала предметом спеціального нагляду. Наприкінці XIX ст. видання обов'язкових постанов з охорони життя та здоров'я працюючих, розробка нормативних документів з охорони праці стали виключним правом Головної служби з фабричних та гірничозаводських справ¹.

Окрім розвитку гірничого контролю, що ставить передумови формування сучасної системи контролюючих органів у сфері охорони праці, не менш важливим на цьому етапі становлення сучасного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є, на наш погляд, створення у Російській імперії прокуратури Указом Петра I від 12 січня 1722 р.², що заснував замість прокуратури обвинувального типу орган нагляду — «око государево»³. Відповідно до закону 1775 р. «Учреждения для управлений губерний» губернська прокуратура здійснювала нагляд за виконанням указів, розглядом справ у конторах колегій, за швидким і законним проходженням справ у судових місцях⁴. Таким чином, на прокуратуру було покладено функцію нагляду за законністю при прийнятті рішень у конторах колегій, за швидким і законним проходженням справ у судових місцях, нагляд за силою і дією нових узаконень. І хоча йдеться не про загальний нагляд у сучасному розумінні частиною якого є нагляд за дотриманням трудового законодавства, і незважаючи на перетворення прокуратури в ході судової реформи 1864 р. в орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочин, з позбавленням функ-

¹ Історія Держгірпромнагляду [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України. – Режим доступу: http://www.dnopr.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=200.

² Див.: Клочков, В. Г. От прокурора до прокурора [Текст] / В. Г. Клочков // Міліція. – 2000. – № 7. – С. 19.

³ Див.: Смирнов, А. Ф. Прокуратура и проблемы управления [Текст] / А. Ф. Смирнов. – М., 1997. – С. 14–15.

⁴ Див.: Клочков, В. Г. Історія виникнення прокуратури України [Текст] : монографія / В. Г. Клочков. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : НТВ «Правник», 2004. – С. 18.

ції нагляду взагалі¹, саме XVIII ст., на нашу думку, становить відправну точку формування основ правового регулювання правового інституту загального нагляду за дотриманням трудового законодавства у вигляді принципів організації і функціонування прокуратури, визначених російським імперським законодавством.

Також слід відзначити, що на цьому етапі, зокрема, 4 березня 1906 р., було прийнято Тимчасові правила «Про професійні товариства, які засновуються для осіб у торговельних і промислових підприємствах чи для власників цих підприємств»². Цю подію, ми вважаємо, можливо визначити першим кроком у становленні громадського контролю за дотриманням законодавства про працю, насамперед здійснюваному у радянські часи професійними спілками.

В. М. Гарашук, аналізуючи загальні питання контролю та нагляду у державному управлінні, звертає увагу, що контроль та нагляд спочатку формувалися тільки в одному напрямі — контроль та нагляд з боку держави (в особі відповідних контролюючих та наглядових органів). Інший напрям контролю — контроль з боку громадян, громадських утворень — практично не був представлений аж до другої половини XIX ст., тобто до політичних та правових реформ Росії того часу, що включали реформування законодавства за західноєвропейськими зразками³.

Цю загальну тезу цілком можливо застосувати і для характеристики становлення і розвитку громадського контролю за дотриманням трудового законодавства. Адже Росія пізніше за інші країни стала на шлях капіталістичного розвитку. І професійні спілки виникли в Росії порівняно пізно — на початку XX ст.⁴, хоча виникнення профспілкового руху у світі характеризується іншим періодом — другою полови-

¹ Див.: Ференц, Б. В. Історія прокуратури України [Текст] / Б. В. Ференц // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : зб. наук. пр. — 1998. — С. 13.

² Временные правила «О профессиональных обществах, учреждаемых для лиц, занятых в торговых и промышленных предприятиях, или для владельцев этих предприятий» от 4 марта 1906 г. [Текст] // Собрание Указаний и Распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1906. — Т. 1. — Ст. 308.

³ Гарашук, В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Гарашук ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — С. 95–96.

⁴ Див.: Иванов, Е. А. Профсоюзы в политической системе развитого социализма [Текст] / Е. А. Иванов. — М., 1978. — С. 24–25.

ною XVIII ст., коли висококваліфіковані працівники Великобританії об'єднуються в асоціацію для захисту власних інтересів і збереження свого соціального статусу¹. Хоча Тимчасовими правилами «Про професійні товариства, які засновуються для осіб у торговельних і промислових підприємствах чи для власників цих підприємств» не визначалася така функція за профспілковими організаціями. Вони були створені задля здійснення виплат грошової допомоги своїм членам, організації кас взаємодопомоги, бібліотек, професійних шкіл. Водночас саме з прийняттям цього акта було легалізовано професійні організації працівників². Як зазначає з цього приводу Ф. А. Цесарський, «попри всі обмеження “Тимчасові правила” стали першим юридичним актом, що закріплював за найманими працівниками право на створення професійних спілок. Про рівень “Правил” свідчить те, що вони були внесені до «Зводу законів Російської імперії за 1906 рік». Згідно з цим документом, профспілки дістали статусу юридичної особи і могли набувати й відчужувати майно, утворювати капітали, укладати угоди, подавати позови та виступати відповідачами в суді. Всі справи, що стосувалися професійних спілок, розглядалися у першому департаменті Урядового сенату після заключення обер-прокурора більшістю голосів сенаторів... Поява цього закону засвідчувала той факт, що клас найманих працівників відчув себе здатним організовано й легітимно відстоювати свої інтереси. З цими реаліями змушені були рахуватися не тільки підприємці, а й держава»³.

Отже, першим етапом — становлення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства — вважаємо за доцільне визначити період поч. XVIII — поч. XX ст. (1719–1917), коли було прийнято перші акти про державний нагляд у гірничозаводській справі, створено прокуратуру та легалізовано профспілкові організації, що у радянські часи здійснювали громадянський контроль за дотриманням законодавства про працю⁴.

¹ Божко, В. М. Колективно-договірне регулювання заробітної плати [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Божко. – Х., 2001. – С. 97.

² Кисилев, И. Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование [Текст] : учеб. пособие / И. Я. Кисилев. – М. : НОРМА (Изд. гр. НОРМА–ИНФРА. М), 2001. – С. 48.

³ Цесарський, Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ф. А. Цесарський. – Х., 2004. – С. 42–43.

⁴ Серeda, О. Г. Історіографія становлення і розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства [Текст] / О. Г. Серeda // Наука і правоохорона. – 2012. – №2 (16), ч. 2. – С. 109.

Другим етапом розвитку нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, на наш погляд, доцільно визначити радянський період (1918–1990).

Під час характеристики другого етапу розвитку нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства окремо вважаємо за доцільне зупинитися на питанні громадського контролю за дотриманням трудового законодавства. У Росії історія громадського контролю за дотриманням трудового законодавства має свій неповторний шлях, головною особливістю якого є те, що більшість із виділених на сьогодні функцій спеціальних служб охорони праці в радянські часи покладалася на професійні спілки.

Громадський контроль на той час визначався як масовий контроль «знизу», що здійснюється добровільно безпосередньо трудящими та їх різноманітними організаціями на громадських засадах, на основі методу переконання і громадського впливу, під керівництвом КППС¹. Радянська влада, ламаючи апарат буржуазно-поміщицької держави, знищила й стару фабричну інспекцію. Була створена інспекція праці, що обиралася організаціями самих трудящих (профспілками, страховими касами)². Зокрема, 17 травня 1918 р. Радою Народних Комісарів було ухвалено Декрет про утворення інспекції праці в складі Наркомату праці. У серпні 1918 р. було створено технічну інспекцію для виконання функцій котлонагляду, а в 1922 р. — Центральне управління гірничого нагляду. У 1927 р. у складі Наркомпраці СРСР та республіканських наркоматів, у тому числі й в УРСР, була створена Державна гірничотехнічна інспекція, а на місцях — окружні, губернські, районні та дільничні гірничотехнічні інспекції, які виконували також функції котлонагляду³. Характерним було те, що, на відміну від державного контролю, громадський контроль здійснювався: по-перше, суб'єктами, які не входять у систему державного механізму; по-друге, на добровільних засадах, на основі методу переконання і громадського впливу⁴.

¹ Пахомов, І. М. Радянське адміністративне право [Текст] / І. М. Пахомов. — Львів : Друк. вид-ва Львів. держ. ун-ту, 1962. — С. 373.

² Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] ; за ред. А. Р. Мацюка. — Х. : НікаНова, 2012. — С. 917.

³ Див.: Жидецький, В. Ц. Основи охорони праці [Текст] : підручник / В. Ц. Жидецький. — 4-те вид., переробл. і допов. — К., 2010. — С. 15.

⁴ Див.: Пахомов, І. М. Радянське адміністративне право [Текст] / І. М. Пахомов. — Львів : Друк. вид-ва Львів. держ. ун-ту, 1962. — С. 273.

Таким чином, суб'єктами громадського контролю у сфері праці у 1917 р. можливо було визначити професійні спілки та фабрично-заводські комітети, які після Жовтневої революції існували як самостійна структура, паралельна профспілкам. Зокрема, відповідно до положення «Про робітничий контроль», прийняте ВЦВК 14 листопада 1917 р., фабрично-заводські комітети набули права нагляду за виробництвом, права встановлювати мінімум виробітку та вживати заходів щодо з'ясування вартості виробленої продукції. Водночас вже у 1918 р. фабрично-заводські комітети об'єдналися із профспілками, ставши низовими осередками, органами професійних спілок. Утім функція здійснення робітничого контролю так і залишилися за комітетами, тепер вже у структурі профспілок¹, яким було відведено провідну роль у питаннях цього різновиду громадського контролю.

Відповідно до ст. 146 Кодексу законів про працю УСРР 1922 р. нагляд за виконанням усіма без винятку установами, підприємствами, господарствами та особами положень Кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень і колективних договорів у частині, що стосується умов праці, охорони здоров'я і життя трудящих, покладався на інспекцію праці, технічну і санітарну інспекції, що знаходились у віданні Народного комісаріату праці. Згідно зі ст. 158 Кодексу законів про працю УСРР 1922 р. предмет діяльності профспілок включав нагляд за правильним виконанням адміністрацією підприємства, установи або господарства встановлених законом норм з охорони праці, соціального страхування, виплати заробітної плати, правил санітарії і техніки безпеки та ін., а також сприяння органам охорони праці².

Функції та порядок роботи інспекції праці регулювалися статтями 148–150 Кодексу законів про працю УСРР 1922 р. та детально розробленим Наказом інспекції праці (постанова НКП СРСР від 16 жовтня 1923 р.). Інспекція праці повинна була охоплювати усі сторони трудового законодавства, всі умови праці і побуту, аж до функціонування допоміжних економічних і культурно-просвітницьких установ (їдальні, чайні, клуби тощо). Велика увага зверталася на правову сторону діяльності інспекції праці — провадження дізнання, порушення і під-

¹ Див.: Цесарський, Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ф. А. Цесарський ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – С. 14.

² Кодекс законів про працю УСРР, введений в дію постановою ВУЦВК від 02 грудня 1922 року [Текст] // 36. узаконень УСРР. – 1922. – № 52. – Ст. 751.

тримання кримінального переслідування, захист інтересів трудящих у суді. У цьому сенсі інспектори праці були низовим органом трудової прокуратури. Постановою Ради Народних Комісарів СРСР від 25 травня 1926 р. «Про розмежування функцій органів гірничого нагляду та інспекцій праці» було чітко розмежовано повноваження зазначених державних органів. Таким чином, на інспекцію праці було покладено властиву саме для неї функцію: нагляд за виконанням усіма наймачами робочої сили вимог законодавства про працю, колективних і трудових договорів та правил внутрішнього розпорядку (ст. 146 Кодексу законів про працю РРФСР 1922 р.). Основну роботу з нагляду за санітарно-гігієнічними умовами праці та за технікою безпеки було виокремлено та покладено на санітарну і технічну інспекцію, що тісно співпрацювала з інспекцією праці (ст. 150 Кодексу законів про працю). У зв'язку з цим було видано три накази про регулювання їх діяльності: Наказ інспекції праці (у чинний на 1927 р. редакції затверджено НКП СРСР 24/ХІІ-25 р.), Наказ санітарної інспекції (затверджено НКП СРСР 1/ХІІ-25 р.) і Наказ технічної інспекції (затверджено НКП СРСР 24/ХІІ-25 р.)¹.

Виходячи з Постанови ЦВК СРСР, РНК СРСР і ВЦРПС від 23 червня 1933 р. «Про об'єднання Народного Комісаріату Праці Союзу РСР з ВЦРПС і про передачу професійним спілкам права нагляду за охороною праці», всі функції НКП СРСР повинні були перейти до ВЦРПС. При цьому Ф. А. Цесарський вказує, що профспілки всіх рівнів були готові до виконання таких функцій, як керівництво державним соціальним страхуванням, а також охороною праці. Згідно з цією постановою для здійснення контрольних функцій безпосередньо при ЦК галузевих профспілок були створені інспекції праці за виробничо-галузевим принципом. Загальне керівництво інспекцією праці здійснювалось ВЦРПС, і на місцях — місцевими радами профспілок².

До відання профспілок у 1933 р. передаються спеціалізовані державні інспекції — санітарна, гірничотехнічна і котлонагляд. Водночас вже у 1937–1946 рр. гірничий нагляд та котлонагляд здійснювали ві-

¹ Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] ; за ред. А. Р. Мацюка. — Х. : НікаНова, 2012. — С. 917.

² Цесарський, Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. / Ф. А. Цесарський ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 51–52, 84–85.

домчі інспекції. У 1947 р. при Раді Міністрів СРСР було створено Головне управління гірничого нагляду та 18 управлінь округів і 50 управлінь гірничих районів на місцях¹. Таким чином, у 1940-х рр. інспекція праці профспілок звільняється від функції спеціалізованого нагляду і всю свою увагу спрямовує на здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю і техніки безпеки². Профспілки на той час можна було визначити основним суб'єктом громадського контролю з питань дотримання законодавства про працю, адже саме ці організації мали право здійснювати контроль з питань заробітної плати, охорони праці і техніки безпеки, комунального обслуговування трудящих і т. ін.³

У СРСР у 70–80-ті рр. XX ст. діяла правова інспекція праці як спеціально уповноважений на здійснення контролю і нагляду за дотриманням законодавства про працю орган. Відповідно до Положення про правову інспекцію праці, затвердженого Президією ВЦРПС 14 липня 1987 р.⁴, така являла собою профспілковий орган — відділ виконавчого апарату виборного органу профспілки чи її організаційної ланки (крім первинних організацій)⁵, основною функцією якого була визначена перевірка дотримання законодавства про працю на підприємствах, в установах та організаціях. При цьому за інспекцією було закріплено право у випадку виявлення порушень законодавства про працю надавати адміністрації обов'язкові для виконання приписи⁶. Хоча на інспекцію покладалося завдання нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, фактично інспекція праці виконувала функцію

¹ Див.: Жидецький, В. Ц. Основи охорони праці [Текст] : підручник / В. Ц. Жидецький. — 4-те вид., переробл. і допов. — К., 2010. — С. 15.

² Див.: Цесарський, Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ф. А. Цесарський ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 51–52, 84–85.

³ Див.: Пахомов, І. М. Радянське адміністративне право [Текст] / І. М. Пахомов. — Львів : Друк. вид-ва Львів. держ. ун-ту, 1962. — С. 273–274.

⁴ Сборник постановлений ВЦСПС, июль-сентябрь 1987 г. / [сост. Н. К. Макаренко]. — М. : Профиздат, 1987. — С. 151.

⁵ Науково-практичний коментар Кодексу законів про працю України [Текст] / за ред. В. І. Прокопенко, З. Я. Козак, Л. О. Кузнецова та ін. — Х. : Консум, 2003. — С. 721–722.

⁶ Див.: Кондратьев, Р. И. Расширение защитной функции советских профсоюзов в условиях перестройки [Текст] / Р. И. Кондратьев // Актуальные проблемы формирования правового государства : крат. тез. докл. и науч. сообщений республик. науч. конф. (24–26 окт. 1990 г.) / отв. ред. проф. Н. И. Панов. — Харьков, 1990. — С. 186.

підтримання соціального миру на підприємствах. Аналіз повноважень інспекції праці у Російській імперії дає підстави стверджувати, що в жодній європейській країні цей орган не наділявся такими широкими контрольними повноваженнями¹.

Щодо прокуратури, то з 1917 по 1922 р. ця інституція не функціонувала як окрема система органів. У цей час функція нагляду за законністю була покладена на Народний комісаріат юстиції і його місцеві органи — губернські і міські юридичні відділи. Прокуратура ж відповідно до Закону Центральної Ради «Про утворення Генерального суду» від 15 грудня 1917 р. визначалася структурою Генерального Суду².

А от у 1922 р. відбуваються докорінні зміни щодо прокуратури в цілому та прокурорського нагляду як функції цієї системи органів зокрема. А саме, за зразком прокуратури РРФСР утворюється державна прокуратура УСРР. І 28 червня 1922 р. ВУЦВК приймається Положення про прокурорський нагляд. Воно передбачає створення державної прокуратури УСРР як відділу в складі Наркомату республіки. Згідно з Положенням про судоустрій Української СРР 1925 р. державна прокуратура УСРР залишалась у складі Нарком'юсту УСРР. Нарком юстиції був одночасно і генеральним прокурором республіки. Він здійснював загальне керівництво відділом прокуратури Нарком'юсту УСРР. А от 17 грудня 1930 р. ЦВК і РНК СРСР приймають Положення про прокуратуру СРСР, згідно з яким прокуратури союзних республік виводилися зі складу наркоматів юстиції і перепорядковувалися безпосередньо Прокуратурі СРСР³.

Щодо функції прокурорського нагляду, то у Положенні про прокурорський нагляд в УРСР, затвердженому ВУЦВК 28 червня 1922 р.⁴, визначається мета створення прокуратури як правильна постановка боротьби зі злочинністю та здійснення нагляду за дотриманням законів, що означає виокремлення двох блоків завдань цієї системи. Одним із

¹ Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] ; за ред. А. Р. Мацюка. — Х. : НікаНова, 2012. — С. 924.

² Див.: Копиленко, О. Л. Держава і право України (1917–1920 рр.) [Текст] / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. — К. : Либідь, 1997. — С. 64.

³ Музиченко, П. П. Історія держави і права України [Текст] : навч. посіб. / П. П. Музиченко. — 6-те вид., переробл. і допов. — К. : Знання, 2007. — С. 303, 329.

⁴ Положення про прокурорський нагляд в УРСР [Електронний ресурс] : затв. ВУЦВК 28 черв. 1922 р. — Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/1042/17/>.

цих блоків був нагляд за дотриманням законів, інакше кажучи, загальний прокурорський нагляд, частиною якого є дотримання законів про суб'єктивні права.

Загальний нагляд за провадженням дізнання по трудових справах здійснювався прокуратурою по трудових справах, а де такої не було, — загальною прокуратурою. Нагляд же за провадженням дізнання по окремих трудових справах здійснювався народним слідчим відповідної дільниці. Інспекторам праці надавалося право підтримувати обвинувачення та опротестовувати рішення і вироки по трудових справах. Інспектори праці, санітарні і технічні інспектори могли виступати у кримінальних трудових справах як на стороні обвинувачення, так і представника інтересів потерпілого (статті 50 і 51 КПК). У 20-ті рр. ХХ ст. виконання функцій вищого прокурорського нагляду з трудових справ у РРФСР було покладено на прокурора з трудових справ при Верховному Суді РРФСР, що призначався Прокурором Республіки за погодженням із НКП РРФСР. У губерніях із великою кількістю зайнятих робітників у системі загальної прокуратури створювалася спеціальна трудова прокуратура — в особі помічників губерньського прокурора з трудових справ (один на губернію)¹.

Отже, на другому етапі відбувається подальший розвиток інституцій, що здійснюють державний та громадський контроль і нагляд за дотриманням трудового законодавства. За прокуратурою ця функція визначається у вигляді нагляду за дотриманням законів. Окремо функціонують державні органи нагляду і контролю у досліджуваній сфері. На особливу увагу заслуговує громадський профспілковий контроль за дотриманням трудового законодавства і законодавства у сфері охорони праці, що його здійснюють технічні і правові інспекції праці як структури професійних спілок, основними завданнями яких є здійснення контролюючих повноважень. При цьому спектр останніх досить широкий, аж до надання адміністрації обов'язкових для виконання приписів, у тому числі про відновлення працівників на роботі.

Із проголошенням незалежності України починається принципово новий етап в історії органів державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. У сфері громадського контролю за

¹ Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] ; за ред. А. Р. Мацюка. — Х. : НікаНова, 2012. — С. 919.

дотриманням трудового законодавства перш за все слід зазначити звуження повноважень професійних спілок. Із цього приводу Г. О. Добровольська вказує, що протягом 90-х рр. XX ст. було прийнято кілька нормативно-правових актів, що обмежили вплив професійних спілок на формування соціально-трудових відносин¹. Як вказує О. І. Процевський, перехід від соціалізму до ринкової економіки, входження України у правове поле Ради Європи об'єктивно змінили завдання і функції профспілок. Змінюється і законодавство. Наприклад, вже сьогодні замість встановлення норм і правил з охорони праці, нагляду і контролю за виконанням законодавства про працю профспілкам, які представляють інтереси найманих працівників, надане лише право громадського контролю за додержанням законодавства про охорону і оплату праці тощо. Тепер функції нагляду виконують державні органи, наприклад, інспекція праці Міністерства праці України, яка має право накладати адміністративні стягнення².

Зокрема, в рамках цього дослідження першочергове значення має ліквідація технічних і правових інспекцій праці³. Г. О. Добровольська з цього приводу зазначає, що «від початку 90-х років в Україні відбувається трансформація трудового та профспілкового законодавства... в напрямі згортання прав трудящих і профспілок»⁴.

І хоча право здійснення громадського контролю професійних спілок передбачене у ст. 247, ч. 4 ст. 259 Кодексу законів про працю України⁵, у статтях 21, 30 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»⁶, його реалізація на сьогодні ускладнюється. Адже,

¹ Добровольська, Г. О. Основні проблеми функціонування профспілок України на сучасному етапі [Текст] / Г. О. Добровольська // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок. – 2006. – № 1. – С. 100.

² Процевський, О. І. Трансформація прав профспілок України: реальність чи вимисел? [Текст] / О. І. Процевський // Право України – 1996. – № 7. – С. 15.

³ Див.: Головка, М. Л. Історіографія, періодизація, проблеми еволюції професійних спілок України: пошук істини [Текст] / М. Л. Головка // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Спецвип. До V з'їзду Федерації професійних спілок України. – 2006. – № 1(34). – С. 33.

⁴ Добровольська, Г. О. Особливості діяльності профспілок за умов утвердження незалежності України [Текст] / Г. О. Добровольська // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. – 2006. – № 1. – С. 37, 38.

⁵ Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

⁶ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності [Текст] : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1999. – № 45.

ані форми, ані методи, способи контролю вказаними актами не визначені.

Щодо державного контролю за дотриманням трудового законодавства, то у 1996 р. було створено Державну інспекцію праці Міністерства праці, головним завданням якої було визначене здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності (п. 1 Положення про державну інспекцію праці Міністерства праці та соціальної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 906¹).

У 2000 р. правонаступником Державної інспекції праці та Державної експертизи умов праці України стає Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю. Цей орган визначається урядовим органом державного управління, який діє у складі Міністерства праці та соціальної політики та підпорядковується йому. Основними завданнями Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю є: 1) здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю та законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності та у фізичних осіб, які використовують найману працю; 2) участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими та важкими умовами праці (пп. 1, 3 Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1771²).

Наступні трансформації досліджуваної системи контролюючих органів відбуваються в рамках реформи системи центральних органів виконавчої влади, розпочатої на виконання Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних

¹ Про створення державної інспекції праці Міністерства праці [Електронний ресурс] : постанова Каб. Міністрів України від 02.08.1996 № 906. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/906-96-п/card2#Card>.

² Про затвердження Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю [Електронний ресурс] : Положення Каб. Міністрів України від 29.11.2000 № 1771. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-2000-п>.

органів виконавчої влади»¹. Зокрема, у п. 4 ст. 7 даного Указу передбачалася ліквідація ряду урядових органів. Серед цих органів — Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю.

Правонаступником прав та обов'язків Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю стала Державна інспекція України з питань праці. Цей орган був центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України — Міністра соціальної політики України. У пункті 3 Положення про Державну інспекцію України з питань праці, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 386/2011², одним з основних завдань даного органу виконавчої влади визначалась реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Це завдання, відповідно до п. 4 вказаного Положення, здійснювалось у формі державного нагляду та контролю за додержанням підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування законодавства про працю з визначених питань.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 929-р прийнято рішення щодо можливості забезпечення здійснення покладених на Державну службу з питань праці постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці»³ функцій і повноважень Державної інспекції з питань праці, що припиняється.

Наразі саме цей центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра соціальної політики, реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю

¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

² Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці [Електронний ресурс] : Указ Президент України від 06.04.2011 № 386/2011. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386/2011/card2#Card>.

³ Офіц. вісн. України. – 2015. – № 21. – Ст. 584.

за додержанням законодавства про працю, зайнятості населення, загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Окремо відносно системи державних органів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України функціонує система контролюючих органів у сфері охорони праці.

Громадський контроль профспілок у сфері охорони праці продовжує залишатися одним із різновидів громадського контролю. У Законі України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ¹ VII розділ має назву «Державний нагляд та громадський контроль за охороною праці», що вже саме по собі вказує на існування громадського контролю у цій сфері.

Суб'єктами громадського контролю у сфері охорони праці відповідно до ст. 46 цього Закону є трудові колективи через обраних ними уповноважених; професійні спілки, їх об'єднання в особі своїх виборних органів і представників.

Щодо державних органів нагляду у сфері охорони праці, то їх діяльність регулюється перш за все Законом України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ, а також спеціальними законами України: «Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР, «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. № 3745-ХІІ, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ, іншими нормативно-правовими актами та положеннями про відповідні наглядові органи, що затверджуються Президентом України або Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці здійснюють: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; центральний орган виконавчої влади, що

¹ Про охорону праці [Текст] : Закон України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення¹.

У 2000 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 6 червня 2000 р. № 925² утворюється Державний департамент з нагляду за охороною праці Міністерства праці та соціальної політики як правонаступник Комітету з нагляду за охороною праці, у 2003 р. — Державний комітет України з нагляду за охороною праці як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, відповідно до Указу Президента України від 16 січня 2003 р. № 29/2003 р. У 2005 р. після наступної реорганізації було створено Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду при Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Однак уже через рік було відновлено незалежний орган виконавчої влади — Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. Його також було ліквідовано, а функції Комітету покладено на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державну інспекцію техногенної безпеки України.

Пізніше Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» було реорганізовано Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України та створено Державну службу України з надзвичайних ситуацій, що наразі виконує їх функції.

Окрему увагу в питанні історії розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства слід приділити органам про-

¹ Про охорону праці [Текст] : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 668.

² Про затвердження Положення про Державний департамент з нагляду за охороною праці та включення голови зазначеного департаменту до складу Бюро Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення [Електронний ресурс] : постанова Каб. Міністрів України від 06.06.2000 № 925. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/925-2000-p/car>.

куратури України, які до набрання чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII мали значні повноваження. Отже, органи прокуратури здійснювали нагляд за дотриманням, правильним виконанням і застосуванням усіх нормативно-правових актів, покликаних регулювати взаємовідносини учасників трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Сутнісною метою такого нагляду було забезпечення трудових прав суб'єктів відповідних правовідносин.

За результатами перевірок органи прокуратури вживали конкретних заходів, складали у випадках, передбачених законодавством, протоколи про адміністративні правопорушення, а також розглядали справи про адміністративні правопорушення та накладали адміністративні стягнення згідно із законодавством; вносили роботодавцям подання про накладення стягнень на окремих посадових осіб, винних у порушенні законодавства про працю, а в окремих випадках передавали матеріали щодо цих порушень до правоохоронних органів.

Відповідно до ст. 259 Кодексу законів про працю України державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами (незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання), а також фізичними особами-підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Такі органи здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім органів доходів і зборів, які мають право з метою перевірки дотримання податкового законодавства здійснювати такий контроль на всіх підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування. А громадський контроль за додержанням законодавства про працю реалізують професійні спілки та їх об'єднання.

Таким чином, становлення та розвиток нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства включає три етапи, з яких перший (1719–1917) охоплює виокремлення контрольних органів за дотримання законодавства у сфері праці (нагляду за безпекою робіт у гірничій промисловості) з наділенням їх відповідними повноваженнями. Також цей етап характеризується утворенням прокуратури як органу, на який у подальшому буде покладено функцію загального

нагляду; легалізацією професійних спілок як організацій, що в подальшому здійснюватимуть громадський контроль за дотриманням трудового законодавства.

Другий етап (1918–1990) має своєю особливістю посилення позицій громадського контролю за дотриманням трудового законодавства. Адже у цей період професійні спілки у своїй структурі мали технічну і правову інспекції праці (у певний період об'єднану структуру), що їх головним завданням визначався контроль за дотриманням трудового законодавства та законодавства про охорону праці.

Третій етап розвитку (1990 — і до сьогодні) характеризується наявністю значної кількості державних органів, функціонування яких спрямоване на забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Проте така кількість наглядово-контролюючих органів не сприяє покращенню механізму захисту трудових прав найманих працівників та неодмінно потребує удосконалення. Також сучасний етап характеризується орієнтиром України на євроінтеграцію і запровадження соціального діалогу та засад соціального партнерства, що безумовно є позитивним напрямом вдосконалення законодавства про працю в частині нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Вивчення історії становлення і розвитку нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства дає підстави для кількох узагальнень: 1) за сучасних умов нагляду та контролю надається загальнодержавне значення, хоча їх початкове виникнення характеризується локальним рівнем окремих підприємств, галузей господарства; 2) відбувається зміна предмета нагляду та контролю від дисципліни та безпеки праці до захисту широкого спектру трудових прав, свобод, законних інтересів працівників; 3) запроваджуються демократичні засади правового регулювання в царині праці.

2.2. Поняття і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

При визначенні поняття нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, на наш погляд, увагу слід сконцентрувати на вирішенні декількох принципово важливих питань, що у сукупності

дасть змогу сформуванню відповідних визначень з відбиттям у таких поняттях тих ознак досліджуваних правових явищ, які описують їх специфіку і надають можливість сформуванню уявлення про їх сутність. Це питання термінології (дотримання трудового законодавства, або законодавства про працю), мети (з одного боку, це забезпечення законності як охорони трудових прав, захисту трудових прав чи захисту і охорони трудових прав, з другого — прав яких суб'єктів трудового права), видів суб'єктів контрольної і наглядової діяльності.

Розпочнемо з питання термінології, зокрема доцільності закріплення понять «трудове законодавство», або «законодавство про працю України». Обидва сьогодні застосовуються на практиці, в науці. Наприклад, академічний курс з трудового права України за редакцією П. Д. Пилипенка містить окремий розділ «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю»¹.

Щодо їх співвідношення, то деякі науковці не вбачають різниці між досліджуваними конструкціями. Так у підручнику з трудового права України Н. Б. Болотіної розділ IV має назву «Нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю та про охорону праці». Вчена визначає, що «за змістом такої діяльності у сфері праці можна виділити: 1) загальний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю; 2) нагляд і контроль за охороною праці. Нагляд і контроль за додержанням трудового законодавства, у свою чергу, здійснюються у двох сферах регулювання суспільно-трудових відносин: сфері встановлення умов праці й сфері застосування встановлених умов праці»².

Ряд науковців визначають співвідношення «трудове законодавство» та «законодавство про працю України» як частину та ціле. А. С. Мельник з цього приводу вказує, що поняття «дотримання трудового законодавства» має досить широкий зміст. Поряд із власне дотриманням трудового законодавства, що становить активну діяльність щодо виконання вимог закону, воно охоплює також усі інші форми реалізації трудових прав, у тому числі й дотримання законів, яке зазвичай трактується як дотримання вимог, встановлених законом. Якщо закони не проводимуться в життя, а залишатимуться лише на папері, воля за-

¹ Трудове право України: Академічний курс [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. — 3-тє вид., переробл. і допов. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2007. — С. 475–505.

² Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна. — К. : Вікар, 2003. — С. 698.

конодавця буде лише добрим побажанням або рекомендацією і не більше того. У зв'язку з цим, на думку автора, забезпечення трудового законодавства, на що спрямована діяльність органів виконавчої влади і інших органів нагляду та контролю, є неодмінною умовою дотримання законодавства про працю»¹. Із наведеного можна зрозуміти, що автор дотримання трудового законодавства ставить умовою або навіть елементом дотримання законодавства про працю.

І така позиція має право на існування. Обидва поняття «трудове законодавство» та «законодавство про працю України» на сьогодні наявні в законодавстві України. Лише з тією відмінністю, що поняття «законодавство про працю» здебільшого міститься у чинних нормативно-правових актах (наприклад, Кодекс законів про працю України), а трудове законодавство включено до розроблюваних актів, серед яких провідне значення має проект Трудового кодексу України², який включає саме це поняття (наприклад, у статтях 5, 6, ч. 1 ст. 10, ч. 1 ст. 98 тощо).

Враховуючи те, що Проект Трудового кодексу України порівняно з Кодексом законів про працю України є більш прогресивним актом, що відповідає вимогам сьогодення, то, на нашу думку, доречно застосовувати саме поняття «дотримання трудового законодавства», яке охоплює і поняття «законодавство про працю»³.

Є й інші аргументи на користь означеної позиції. Аналізуючи перспективи правового регулювання нагляду і контролю у галузі праці, констатуємо відхід від поняття «законодавство про працю» у чинних нормативно-правових актах. Наприклад, до реформи 2010 р. спеціалізований суб'єкт нагляду і контролю у сфері праці мав назву «Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю». З 2011 р. цей орган ліквідовано з правонаступництвом Державної інспекції України з питань праці, у чому вбачається спроба відходу від конструкції «додержання законодавства про працю». І це цілком логічно з огляду на те, що у Проекті Трудового кодексу України для за-

¹ Мельник, А. С. Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства в Україні [Текст] / А. С. Мельник // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 642.

² Проект Трудового кодексу України (реєстр. № 1658, текст доопрацьований від 20.05.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

³ Див.: Серeda, О. Г. Поняття і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства [Текст] / О. Г. Серeda // Публ. право. – 2012. – № 4 (8). – С. 228.

кріплення пропонується інша — «трудове законодавство». Однак ми ведемо мову лише про спробу вдосконалення правового регулювання наглядово-контрольної діяльності у галузі праці, адже у змісті самого Положення все ж таки йдеться про дотримання законодавства про працю України.

Досліджуючи питання мети, форм, методів та змісту контрольної і наглядової діяльності у галузі праці, нам доведеться скористатися напрацюваннями представників науки адміністративного права з цього питання, оскільки представники трудового права здебільшого приділяють увагу системі, завданням та повноваженням суб'єктів контрольної і наглядової діяльності з дотриманням трудового законодавства¹. Теоретичні ж питання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, як правило, залишаються поза увагою.

Адміністративісти ж навпаки — досить докладно аналізують форми, методи та зміст контролю і нагляду, щоправда, як функції державного управління. Водночас саме ці роботи можливо взяти за основу для формування уявлення про поняття й сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Щодо мети нагляду та контролю, то такою, як правило, визначаються законність², дотримання (виконання) законодавчих актів; поновлення порушених діянням правовідносин; забезпечення притягнення винних до юридичної відповідальності³. Заперечувати неможливо, адже органи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства здійснюють роботу з попередження, виявлення та припинення порушень законності у різних сферах державного і суспільного життя⁴. Виконання таких завдань, безперечно, є частиною гарантій законності.

При віднесенні законності до мети діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства слід розуміти, що законність, як справедливо вказує Л. В. Авраменко, розглядається

¹ Див.: Венедиктов, В. С. Трудовое право Украины [Текст] / В. С. Венедиктов. — Харьков : Консум, 2006. — С. 266–277; Трудовое право Украины в вопросах и ответах [Текст] : учебник / под ред. Г. С. Гончаровой, В. В. Жернакова, С. Н. Прилипка. — Харьков : Одиссей, 2001. — С. 233–238; Щербіна, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Щербіна ; за ред. В. С. Венедіктова. — К. : Істина, 2008. — С. 267–277.

² Див.: Андреев, П. Проблемы эффективности ведомочного контролю [Текст] / П. Андреев // Економіка. — 2011. — № 130. — С. 22.

³ Див.: Коваль, Л. В. Адміністративне право [Текст] : курс лекцій / Л. В. Коваль. — К. : Вентурі, 1996. — С. 182.

⁴ Див.: Скакун, О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. — Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 491.

у декількох аспектах. Законність у теорії права вивчається як принцип діяльності державних органів, посадових осіб, громадян, громадських об'єднань тощо. Законність можна розглядати і як метод державного керівництва суспільством. Ще одне розуміння законності — це режим реально діючого права. Законність як принцип діяльності суб'єктів правових відносин, за визначенням науковця, виражається у виданні правових за змістом і формою законів та неухильному їх дотриманні й виконанні. Законність як метод державного керування суспільними відносинами виражається у правомірних діях органів державної влади та посадових осіб і спрямована на прийняття нормативно-правових та індивідуально-правових актів. Законність як режим реально діючого права виражається в узгодженості нормативно-правових актів із принципом справедливості, мірою свободи та рівності, закладених у праві¹.

І виникає питання: «Що таке законність — принцип, метод або режим? І принцип, і метод, і режим. Все залежить від кута зору... У широкому розумінні законність — це режим суспільно-політичного життя, створюваний: державою, яка встановлює порядок видання (змін, скасування) законів і підзаконних нормативно-правових актів, забезпечує їх відповідність потребам суспільного розвитку; всіма суб'єктами права (державними органами, посадовими особами, громадськими організаціями, комерційними організаціями, громадянами) у результаті однозначного розуміння і неухильного здійснення ними положень законів і підзаконних актів². Зміст законності можна розглянути і через систему конкретних вимог: вищу юридичну силу закону в системі нормативно-правових актів, обов'язковість законів та інших нормативно-правових актів для всіх, на кого вони поширюються, однаковість вимог закону до усіх учасників суспільних відносин, додержання закону в діяльності органів державної влади і посадових осіб, неприпустимість протиставлення законності та доцільності в діяльності державних органів, невідворотність покарання за вчинення правопорушення³.

У недалекому минулому вітчизняна наука аналізувала законність переважно в одному аспекті й тлумачила її як вимогу бездоганного

¹ Авраменко, Л. В. Теорія держави та права [Текст] : навч. посіб. / Л. В. Авраменко. — Х. : Вид. СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2004. — С. 27.

² Див.: Скакун, О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. — Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 485.

³ Див.: Теорія держави і права: Академічний курс [Текст] : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 519.

додержання норм права всіма його суб'єктами, зауважують М. С. Кельман та О. Г. Мурашин. Науковці вказують, що «за своєю сутністю це правильне розуміння, проте воно однобічно всвітлює зміст цього явища... Забезпечення законності зводилось, головним чином, до роботи контрольно-наглядових і правоохоронних органів — виявлення порушників правових приписів і їх подальшого покарання. Результатом цього і став обвинувальний ухил в їх діяльності. Навіть суд розглядався як правоохоронний орган, а не орган правосуддя, що гарантує захист прав і свобод громадян та їх об'єднань. Таке розуміння законності, яке задовольняло потреби тоталітарного режиму, зовсім не забезпечувало нормального функціонування суспільства в умовах демократії і, тим більше, не сприяло формуванню і зміцненню правової держави і суспільства. Подібне трактування законності є результатом отождоження права і закону, коли будь-який нормативний акт, що походить від держави (навіть антигуманний, реакційний) — “право” і відповідно вимагає реалізації. Проте такі акти не забезпечують мети правового регулювання, законності. Навпаки, вони породжують соціальну напругу, обмежують свободу громадян, їх природні права, завуальовано припускають беззаконність і свавілля в діяльності посадових осіб. Крім цього, неважко зауважити, що при такому розумінні законності акцент робиться лише на виконанні норм права, а питання щодо змісту цих норм, що, як відомо, в більшості мають вольовий характер, залишається поза увагою»¹.

Сьогодні законність характеризується єдністю двох ознак: зовнішньої (формальної) — обов'язком виконувати вимоги законів і підзаконних правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами та різними об'єднаннями; внутрішньої (сутнісної) — існуванням наукового обґрунтування і відповідних праву законів; якістю законів². Зрозуміло, що діяльність наглядових і контрольних органів переважно спрямовується на забезпечення реалізації першої ознаки. Водночас, на наш погляд, сьогодні є очевидним, що завдання контрольної і наглядової діяльності не обмежуються попередженням, виявленням правопорушень та притягненням винних осіб до юридичної відповідальності. Хоча деякі науковці висловлюють протилежну

¹ Кельман, М. С. Загальна теорія права (з схемами, кроссвордами, тестами) [Текст] : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. — К. : Кондор, 2002. — С. 207–208.

² Див.: Скаун, О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / О. Ф. Скаун. — Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 483.

думку, визначаючи, що, наприклад, оперативний контроль не включає завдання усунення негативних відхилень і розвитку позитивних тенденцій, тому що це завдання не становить змісту контролю і належить до інших функцій: аналізу, регулювання, планування¹.

Вважаємо, що недоцільно суть контрольної чи наглядової діяльності зводити до порівняння фактичних результатів із запланованими і виявлення порушень із покаранням винних². Е. О. Білобжецький із приводу цього зауважує, що саму лише перевірку дотримання законів не можна вважати суттю контролю, контроль має й інший бік — наявність зворотного зв'язку³. Як вказує О. Ф. Андрійко, «зміна ролі держави у суспільстві змінює і сутність та призначення контролю... Оновлення сутності державного контролю полягає в тому, що на перший план при здійсненні контролю ставиться запитання: чому так виходить і що треба зробити, щоб досягти кращого результату. Застосований у минулому підхід — виявити і покарати за допомогою контролю, підхід, який був основним при здійсненні контрольної діяльності, — повинен поступитися місцем спрямовуючому контролю. Його проведення дає можливість отримати через зворотний зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити висновки (припущення) стосовно стану чи ситуації, що виникли внаслідок здійснення управлінських функцій чи виконання поставлених завдань і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скеровувати її»⁴. Як пояснюють В. С. Зеленецький та І. Н. Коз'яков, відхилення в контрольованій системі виявляються не тільки для приведення такої у стан законності, а й задля виявлення причини їх виникнення, застосування заходів для усунення і досягнення запланованого результату⁵.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є особливою правозастосовною діяльністю спеціально уповноважених органів, яка спрямована на захист трудових прав людини, — відзначають

¹ Див.: Оперативный контроль экономической деятельности предприятия [Текст] / под ред. Б. И. Валуева. — М. : Финансы и статистика, 1991 — С. 37.

² Див.: Аппарат государственного управления: интересы и деятельность [Текст] : монография / В. Ф. Сиренко, В. В. Цветков, Е. Б. Кунько и др. — Киев, 1993. — С. 85.

³ Белобжецкий, И. А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм [Текст] / И. А. Белобжецкий. — М. : Финансы и статистика, 1989. — С. 21.

⁴ Див.: Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. — С. 427, 431.

⁵ Зеленецький, В. С. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности [Текст] / В. С. Зеленецкий, И. Н. Козьяков. — Х. : Вост.-регион. центр гуманит.-образоват. инициатив, 2003. — С. 34–35.

Н. Б. Болотіна та Г. І. Чанишева¹. В. І. Прокопенко також нагляд визначає особливою правозастосовною діяльністю². На нашу думку, доцільно нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства відносити до правоохоронної діяльності, адже основною ознакою правоохоронної діяльності є її властивість охороняти права фізичної або юридичної особи публічно встановленими процедурами. Спеціальна цінність такої діяльності, як зазначає О. С. Захарова, полягає в позитивному впливі на правову поведінку людини (груп людей) за допомогою встановлення дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності. Отже, доходить висновку вчена, вона є своєрідним охоронним інструментом держави, що запобігає зловживанням правами та охоронюваними інтересами. В. Т. Білоус прямо вказує, що органи контролю за дотриманням нормативних актів в окремих сферах належать до числа правоохоронних³.

Контрольна чи наглядова діяльність може включати притягнення винних осіб до відповідальності або ініціацію питання про таке. Водночас визначення міри відповідальності правопорушника, що належить до правозастосування⁴, не завжди характерне для нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, як і для такої діяльності в інших сферах. Карний характер роботи наглядових і контрольних органів, як було зауважено, на сьогодні не є визначальним для мети діяльності відповідних суб'єктів. Покарання винних може становити елемент нагляду і контролю у разі виявлення порушень. Однак може і не становити. Тому відсутні підстави для віднесення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства до правозастосування.

Щодо спрямованості нагляду і контролю на захист трудових прав⁵, то таке твердження потребує уточнення. Під захистом суб'єктивних

¹ Див.: Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – Х. : Одиссей, 1999. – С. 221.

² Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Прокопенко. – 2-ге вид., стереотип. – Х. : Консум, 2000. – С. 394.

³ Див.: Зеленецкий, В. С. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности / В. С. Зеленецкий, И. Н. Козьяков – Х. : Вост.-регион. центр гуманит.-образоват. инициатив, 2003. – С. 14–15.

⁴ Див.: Скаун, О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / О. Ф. Скаун. – Харьков : Консум ; Ун-т внут. дел, 2000. – С. 423.

⁵ Див.: Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – Х. : Одиссей, 1999. – С. 222.

прав та охоронюваних законом інтересів у юридичній науці розуміють діяльність компетентних органів та організацій, а також самих уповноважених осіб з усунення перешкод у здійсненні цих прав, діяльність з відновлення порушених або оспорюваних прав та застосування державно-правового примусу у визначених законом формах і передбаченими способами¹. Охорона прав трактується як сукупність різноманітних взаємозалежних заходів, що здійснюються органами державної влади і громадськими об'єднаннями задля попередження порушень прав людини або усунення перешкод, що не є правопорушеннями, на шляху здійснення його прав і обов'язків².

У науці існує позиція отождолення захисту і охорони³. Адже законодавець не проводить чіткого розрізнення між такими термінами, як «захист» та «охорона». З огляду на це застосування цих двох термінів у законодавстві та їх довільне тлумачення науковцями певним чином заплутує правозастосовну практику та спричиняє плутанину в термінологічному апараті юридичної науки⁴. Ми ж не є прибічниками такої позиції.

Підтримуємо науковців, що доводять розбіжність таких правових явищ, як захист і охорона трудових прав. Наприклад, С. Я. Вавженчук вважає, що у правовій сфері ці поняття не є тотожними та взаємозамінюваними. Науковець акцентує увагу на тому, що охорону прав можна розуміти в широкому значенні, як сукупність правових заходів, що спрямовані на попередження, профілактику правопорушень, а у разі їх порушень — захист. Водночас з урахуванням того, що у трудовому праві питання захисту трудових прав вирішується у ході розгляду трудових спорів, тобто має характерні тільки для нього процес і ознаки, вважаємо, що у трудовому праві у вузькому розумінні слід казати про

¹ Див.: Гладких, Д. А. Співвідношення категорій правова охорона, правовий захист та відповідальність [Текст] / Д. А. Гладких, Н. А. Д'ячкова // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності : матеріали XI наук.-практ. конф. курсантів та слухачів, 29 трав. 2004 р. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — С. 40.

² Див.: Тихонова, Б. Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б. Ю. Тихонова. — М., 1972. — С. 11.

³ Див.: Воеводин, Л. Д. Система конституционных прав и свобод советских граждан, юридические условия и средства их обеспечения и охраны [Текст] / Л. Д. Воеводин // Юридические гарантии конституционных прав и свобод в социалистическом обществе. — М. : Изд-во Моск. ун-та. 1987. — С. 61.

⁴ Див.: Веприцький, Р. С. Правове регулювання захисту соціально-економічних прав людини в сфері праці [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Р. С. Веприцький ; ХНУВС. — Х., 2008. — С. 9.

два окремих правових явища: охорона трудових прав та їх захист¹. Розмежування способів охорони та захисту зумовлене тим, як пояснює Д. А. Гладких, що цілі та способи охорони відрізняються від цілей та способів, які має захист суб'єктивного права. Так, якщо основним призначенням способів охорони суб'єктивних прав є попередження та профілактика порушень суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, усунення перешкод (які не є правопорушеннями), що перешкоджають їх нормальному здійсненню, то засоби захисту суб'єктивних прав встановлюються з метою надання уповноваженій особі у випадку порушення її прав такої можливості, яка б забезпечила їй відновлення порушеного права, якщо це об'єктивно можливо².

Ураховуючи викладене, одним із завдань нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства доцільно визначати захист і охорону трудових прав, а при визначенні мети відповідної діяльності враховувати необхідність досягнення стану захищеності цієї категорії прав людини. При цьому стан захищеності в такому разі буде відображати своєрідний ступінь реалізації працівником своїх трудових прав та інтересів, з одного боку, і рівень фактичної забезпеченості його трудо-правового статусу — з другого. У даному випадку правомірним буде говорити про соціальну і юридичну захищеність працівника як наслідок реалізованого завдання захисту і охорони³.

Отже, беручи за основу міркування В. Г. Афанасьєва⁴, вважаємо за доцільне метою контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства визначити виявлення допущених відхилень у взаємодії роботодавців та працівників від встановлених трудовим законодавством вимог та приведення їх у відповідність (приведення системи у стан законності), встановлення причин цих відхилень, а також визначення

¹ Вавженчук, С. Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві [Текст] / С. Я. Вавженчук // Форум права. — 2010. — № 1. — С. 45–49.

² Гладких, Д. А. Співвідношення категорій правова охорона, правовий захист та відповідальність / Д. А. Гладких, Н. А. Д'якова // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності : матеріали XI наук.-практ. конф. курсантів та слухачів, 29 трав. 2004 р. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — С. 40.

³ Див.: Порошук, С. Д. Загальні основи теорії соціально-правового захисту співробітників міліції [Текст] : монографія / С. Д. Порошук. — Запоріжжя : Юрид. Ін-т МВС України, 2001. — С. 73.

⁴ Афанасьев, В. Г. Научное управление обществом [Текст] / В. Г. Афанасьев — М. : Политиздат, 1968. — С. 123.

шляхів подолання існуючих перепон для ефективного функціонування системи, що виступає об'єктом контролю чи нагляду, досягнення стану захищеності трудових прав.

При цьому звернемо окрему увагу на те, що перевіркою законності обмежується нагляд за дотриманням трудового законодавства¹. Контроль же включає спостереження, відстеження, аналіз і перевірку не лише дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності². Тобто контроль охоплює всі основні питання діяльності підконтрольного об'єкта, включаючи і такі, як оцінка доцільності розстановки кадрів, методів керівництва тощо³. Як вказують Л. П. Грузінова та В. Г. Короткій, нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішень і правильного застосування законів про працю. Контроль як перевірка дій роботодавця здійснюється з позиції відповідності цих дій трудовому законодавству та їх доцільності. Сутність контролю за дотриманням законодавства про працю полягає у перевірці того, як роботодавець здійснює покладені завдання та реалізує свої функції⁴. Навіть у «Словнику синонімів української мови» слово «контролювати» визначається як перевіряти правильність і законність діяльності⁵.

Щодо суб'єктів контрольної і наглядової діяльності, то такими, за визначенням Н. Б. Болотіної та Г. І. Чанишевої, є спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади, які наділені такими повноваженнями, як можливість давати роботодавцям вказівки щодо усунення виявлених порушень, невиконання яких тягне за собою матеріальну, дисциплінарну, адміністративну, а в деяких випадках і кримінальну відповідальність. Ці органи незалежні від інших державних

¹ Див.: Студеникина, М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы неведомственного контроля) [Текст] / М. С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 18.

² Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – С. 432.

³ Див.: Коренев, А. П. Административное право России [Текст] : учебник / А. П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, Щит-М, 1999. – Ч. 1. – С. 252.

⁴ Грузінова, Л. П. Трудове право України [Текст] : навч. посіб. / Л. П. Грузінова, В. Г. Короткій. – К. : МАУП, 2003. – Ч. 1. – С. 95.

⁵ Словник синонімів української мови [Текст] : в 2 т. / [А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головашук та ін.]. – К. : Наук. думка, 1999–2000. – Т. 1. – С. 697.

органів та органів місцевого самоврядування¹. Вважаємо, що таке визначення суб'єктів контрольної і наглядової діяльності значно звужує їх коло. Як вказує С. Я. Вавженчук, у системі захисту і охорони прав і свобод людини і громадянина слід розрізняти державні органи, які покликані в порядку загального виконання покладених на них завдань здійснювати захист і охорону прав і свобод людини і громадянина, та спеціалізовані державні органи, які створені спеціально для виконання функції захисту і охорони прав і свобод. Для перших завдання захисту і охорони прав і свобод людини і громадянина не є визначальним та основним, але воно є одним із завдань державного органу². До числа таких органів належать прокуратура України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, місцеві державні адміністрації, інші органи виконавчої влади. При цьому С. Я. Вавженчук уточнює, що діяльність державних органів із захисту та охорони конституційних трудових прав здійснюється в двох правових режимах: 1) у межах загального функціонування державного органу, серед завдань якого визначено захист всіх прав та свобод, контроль та нагляд за дотриманням законодавства та недопущенням порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) діяльність спеціально створеного та призначеного державного органу для здійснення захисту трудових прав, нагляду і контролю за дотриманням саме трудового законодавства. До першої групи державних органів слід віднести Президента України, Кабінет Міністрів, органи прокуратури, місцеві державні адміністрації, інші органи виконавчої влади. До другої — Держгірпромнагляд, Держпраці³.

Таким чином, спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади входять до числа суб'єктів, які здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. Водночас цими суб'єктами безпідставно обмежувати коло суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Органи, до завдань яких включено захист прав і свобод, контроль та нагляд за дотриманням законодавства й недопущенням порушення прав і свобод людини і громадянина,

¹ Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – Х. : Одісей, 1999. – С. 123.

² Вавженчук, С. Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві [Текст] / С. Я. Вавженчук // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 47.

³ Там само. – С. 47–48.

входять до суб'єктів наглядової і контрольної діяльності у галузі праці. При цьому, як констатує С. Я. Вавженчук, будь-який державний орган своїм завданням має дотримання й забезпечення прав і свобод людини і громадянина, і навіть, якщо захист прав і свобод людини не зазначено в переліку основних завдань державного органу, то він як утворення, що впроваджує та реалізує державну політику, її функції і завдання, обов'язково у своїй поточній діяльності має керуватися вимогою недопущення порушення правопорядку, що включає в себе і недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина. Водночас існують державні органи, на які законом покладено функцію захисту прав і свобод людини і громадянина. Серед таких органів слід також розрізняти ті, що здійснюють захист і охорону прав та свобод (у всіх без винятку) та ті, які здійснюють захист і охорону лише трудових прав працівників¹.

О. І. Процевський визначає, що на органи й інспекції, які в своїй діяльності не залежать від адміністрації підприємств, установ, організацій та вищестоящих органів, покладено нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю та правил з охорони праці обома сторонами трудового договору².

Ураховуючи викладене, суб'єктами нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є, з одного боку, особи (посадові особи, уповноважені працівниками) чи структури (державні органи, громадські організації), на які законом покладено функцію охорони чи захисту прав і свобод людини і громадянина.

Отже, можемо зробити висновок, що нагляд за дотриманням трудового законодавства — це окрема від контролю правова форма правоохоронної діяльності посадових осіб, державних органів, спрямована на забезпечення стану законності як режиму реально діючого трудового права, стану захищеності трудових прав. У свою чергу, контроль за дотриманням трудового законодавства — організаційно-управлінські дії уповноважених на захист і охорону прав і свобод людини і громадянина посадових осіб, державних органів чи громадських структур,

¹ Вавженчук, С. Я. Державний захист та охорона конституційних трудових прав працівників державними органами в межах загальних повноважень [Текст] / С. Я. Вавженчук // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 70.

² Процевский, А. И. Предмет советского трудового права [Текст] / А. И. Процевский. — М. : Юрид. лит., 1979. — С. 110.

що виявляються у встановленні відповідності дій роботодавця трудовому законодавству та доцільності їх здійснення задля забезпечення стану законності як режиму реально діючого трудового права, стану захищеності трудових прав.

Задля визначення сутності наглядової і контрольної діяльності за дотриманням трудового законодавства слід встановити форми, методи та її зміст. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту¹. Отже, під формами наглядової і контрольної діяльності можливо розуміти зовнішній вияв відповідних дій². Методи такої діяльності будемо аналізувати з точки зору їх розуміння як певних прийомів, способів та засобів цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів нагляду і контролю на об'єкти, які віднесені до їх компетенції³. При аналізі характеристик нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства будемо враховувати, що форми і методи нагляду і контролю пов'язані між собою. Зокрема, форми являють собою зовнішній зміст методів управління, а саме — сталі «набори» способів забезпечення реалізації функцій і досягнення цілей нагляду і контролю. Методи, у свою чергу, це є способи та прийоми безпосереднього впливу суб'єктів на об'єкти, що здійснюються у встановлених межах та відповідних формах⁴.

Зміст нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства будемо досліджувати як процес впливу суб'єктів через практичну діяльність на певні або на групу споріднених суспільних відносин⁵. У загальнонауковому тлумаченні «форма» органічно пов'язана з іншою категорією такого ж плану, а саме зі «змістом», вказують автори підручника з адміністративного права за редакцією Л. Л. Попова.

¹ Адміністративне право України [Текст] : підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — С. 121.

² Див.: Козлов, Ю. М. Административное право [Текст] : учебник / Ю. М. Козлов. — М. : Юристъ, 1999. — С. 141.

³ Див.: Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — С. 184; Теория государства и права. Курс лекций [Текст] / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько — М. : Юристъ, 1999. — С. 354.

⁴ Административное право Украины [Текст] [учеб. для студ. высш. учеб. зав. юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка ; 2-е изд., перераб. и доп. — Харьков : Право, 2003. — С. 146.

⁵ Див.: Загальна теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. — Стер. вид. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — С. 72.

У такому аспекті під формою розуміється той чи інший варіант вираження змісту¹.

При встановленні форм, методів та змісту контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства будемо виходити з того, що відмінність досліджуваних категорій найбільш характерно виявляється при порівнянні державного та громадського контролю і нагляду. Хоча не можна заперечувати, що багато в чому вибір форм нагляду і контролю, методів його здійснення хоч би і одного виду (наприклад, державного) залежить від характеру компетенції конкретного органу (посадової особи), від особливостей об'єкта (непідпорядкований або підвідомчий об'єкт), від конкретних цілей здійснюваних дій, від характеру наслідків, на досягнення яких спрямовано таку дію, від ступеня юридичної регламентації цих дій і т. ін.² Водночас у межах цього підрозділу задля визначення суті контрольної і наглядової діяльності в галузі праці ми сконцентруємо увагу на спільних загальних моментах таких двох її різновидів, як державний нагляд і контроль та громадський контроль.

Щодо форм нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, то серед відомих сьогодні форм контролю — інспектування органу (як загальне, так і з питань дотримання законності)³, перевірка (обстеження і вивчення окремих напрямів діяльності, за результатами складається довідка або доповідна записка), ревізія (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за результатами складається акт), витребування звітів⁴, найбільш поширеною формою наглядової і контрольної діяльності у галузі праці є перевірка. Це стосується як державного нагляду та контролю, так і громадського контролю. Наприклад, перевірка у виробничих, службових та адміністративних приміщеннях роботодавців, а також перевірки робочих місць працівників, розташованих поза цими приміщеннями (підп. 5 п. 6 Положення

¹ Див.: Административное право [Текст] / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Юристь, 2002. — С. 245–246.

² Див.: Козлов, Ю. М. Административное право [Текст] : учебник / Ю. М. Козлов. — М. : Юристь, 1999. — С. 144.

³ Див.: Административное право Российской Федерации [Текст] : учеб. для студ. сред. проф. учеб. зав. / В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. — М. : Изд. центр «Академия», 2003. — С. 91.

⁴ Див.: Административное право Украины [Текст] : [учеб. для студ. высш. учеб. зав. юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка ; 2-е изд., перераб. и доп. — Харьков : Право, 2003. — С. 249.

про Державну інспекцію України з питань праці № 386/2011)¹; перевірки дотримання санітарного законодавства (ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ²), перевірка дотримання законодавства про використання ядерної енергії (ч. 3 ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР³) тощо. Професійні спілки мають право безперешкодно перевіряти стан умов і безпеки праці на виробництві, виконання відповідних програм і зобов'язань колективних договорів (угод) (відповідно до Закону України «Про охорону праці»).

До форм державної контрольної (наглядової) діяльності, окрім перевірки, можливо віднести експертизу (перевірку) проектної документації на їх відповідність нормативним актам про охорону праці (підпункти 22, 35, 36, 42 п. 4 Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України № 408/2011)⁴. Експертизу умов праці та об'єктів виробничого призначення можливо віднести і до форм громадського контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони праці, оскільки відповідно до ч. 8 ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілки мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці.

Методи забезпечення реалізації контролю та нагляду досить різноманітні⁵, що цілком стосується нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Ставлячи метою виявити найбільш загальні

¹ Положення про Державну інспекцію України з питань праці № 386/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>.

² Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Електронний ресурс] : Закон України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4004-12/card2#Card>.

³ Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку [Електронний ресурс] : Закон України від 08.02.1995 № 39/95-ВР. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/39/95-vr/card2#Card>.

⁴ Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України № 408/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/408/2011>.

⁵ Див.: Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма – Инфра-М, 2002. – С. 157.

відмінності наглядової і контрольної діяльності в галузі праці, маємо можливість констатувати, що методи є тими ключовими категоріями, завдяки яким можна виявити різницю, що вказує на розбіжність державного нагляду та контролю та громадського як окремих правових явищ, а також на відмінність самого нагляду від контролю.

Насамперед для припинення неправомірних дій суб'єкти державного контролю та нагляду мають можливість використовувати такі примусові засоби, як приписи, зобов'язання усунути конкретні порушення у визначений термін; призупинення діяльності об'єкта або його частини; заборона здійснення певних видів робіт, експлуатації машин і механізмів, відвантаження та реалізації і т. ін. Будівлі, механізми можуть бути опечатані, відключені; інструменти, інші цінності можуть бути вилучені з обігу¹.

Щодо суб'єктів нагляду та громадського контролю, то застосування примусу в їх контрольній діяльності не передбачено. Наприклад, такі суб'єкти громадського контролю, як професійні спілки при здійсненні громадського контролю за охороною праці мають право вносити власникам, державним органам управління подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь².

Головна ж відмінність у методах контрольної і наглядової діяльності полягає в тому, що контролюючі органи мають право самостійно вирішити питання про притягнення винних до дисциплінарної, матеріальної, кримінальної відповідальності, суб'єкти наглядової — мають можливість (а точніше, зобов'язані у випадку виявлення порушення) ставити питання про це перед компетентними органами, посадовими особами. Основне завдання спостережувачого полягає в тому, щоб своєчасно інформувати компетентний орган про помічені відхилення у поведінці спостережуваного³.

Більшість адміністративістів сутність контролю та нагляду розкривають з огляду на його карну спрямованість. Наприклад, зміст контролю, за визначенням Д. М. Бахраха, складається з: 1) спостереження за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отримання об'єк-

¹ Див.: Бахрах, Д. Н. Административное право России [Текст] : учебник / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. — М. : Норма — Инфра-М, 2002. — С. 434.

² Про охорону праці [Текст] : Закон України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 668.

³ Государственный и общественный контроль в СРСР [Текст] / [под ред. В. И. Тузовцева]. — М. : Наука, 1970. — С. 34–35.

тивної інформації про виконання ними правил і доручень, їх стан (форми збору інформації — вивчення даних обліку, звітів, перевірки документів, інвентаризації, ревізії, отримання пояснень та ін.); 2) аналізу зібраної інформації, виявлення тенденцій, причин, розроблення прогнозів; 3) вжиття заходів щодо запобігання порушенням законності і дисципліни, шкідливим наслідкам, шкоді, нещасним випадкам, недоцільним діям і витратам; 4) припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень; обліку конкретних порушень, визначення причин та умов їх виникнення; 5) виявлення винних, притягнення їх до відповідальності¹.

На наш погляд, погоджуватись із таким розкриттям змісту контролю на сьогодні недоцільно, адже притягнення винних до відповідальності не є метою контрольної і наглядової діяльності. Тим більше процес нагляду та контролю взагалі може не включати такої стадії. Адже порушення, хоч і є нерідкісним явищем, але не обов'язковим для будь-якого різновиду суспільних відносин. Тому більш коректним є розкриття змісту контролю і нагляду не лише з акцентом на виявлення порушень та притягнення винних до відповідальності, а з урахуванням охоронної і захисної спрямованості відносно трудових прав контрольної і наглядової діяльності.

Наприклад, О. В. Шорина вважає, що зміст контролю можливо встановити шляхом аналізу його внутрішньої структури. Вона виділяє такі етапи контрольної діяльності: стадія констатації (включає встановлення фактичного стану системи); стадія аналізу (порівняння фактичного стану із заданим режимом, оцінка характеру допущених відхилень); стадія розробки заходів для поліпшення та проведення корекції діяльності, прийняття заходів щодо їх реалізації². За визначенням О. Ф. Андрійка, зміст державного контролю включає спостереження, аналіз, перевірку та спрямування діяльності керованого об'єкта відповідно до їх завдань та встановлених приписів³. Окремі дослідники визначають, що зміст функції контролю у державному управлінні полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі

¹ Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст] : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1999. — С. 247–248.

² Шорина, Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР [Текст] / Е. В. Шорина. — М., 1981. — С. 135.

³ Див.: Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. — С. 431.

з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху¹.

Зрозуміло, що наведені трактування змісту контролю стосуються державного управління і не можуть без уточнень бути перенесені в галузь праці. Однак цінність даного трактування змісту в тому, що акцентується увага на необхідності коригування системи та вжитті заходів для приведення її не тільки у стан законності, а й поліпшення, яким у сфері трудових правовідносин може бути застосування заходів захисту порушених трудових прав.

Отже, зміст контролю за дотриманням трудового законодавства, на наш погляд, полягає у визначенні фактичного стану дотримання суб'єктами трудового права норм трудового законодавства, аналізі та зіставленні цього стану з вимогами, які поставлені перед суб'єктами трудового права законодавством, оцінкою доцільності обраного роботодавцем шляху розвитку трудових правовідносин, а також у розробці заходів для проведення корекції діяльності суб'єктів трудового права, включаючи відновлення порушених трудових прав, самостійну реалізацію таких заходів та притягнення винних у порушенні трудових прав до відповідальності з установленням причин та умов, що спричинили порушення.

Зміст наглядової діяльності в галузі праці відрізняється від змісту контролю, оскільки суб'єкти останнього перевіряють лише законність дій роботодавців, не мають права самостійно втручатися в діяльність об'єкта, неспроможні притягати винних до відповідальності, а лише ініціюють розгляд відповідних питань роботодавцем, уповноваженими суб'єктами, тим самим ініціюючи можливу корекцію діяльності суб'єктів трудового права. Таким чином, стадіями нагляду є визначення фактичного стану дотримання суб'єктами трудового права норм трудового законодавства, аналіз цього стану на предмет відповідності вимогам, які поставлені перед суб'єктами трудового права законодавством, висунення вимог до роботодавця про корекцію поведінки, ініціація питання про притягнення винних у порушенні трудових прав до відповідальності.

¹ Ківалов, С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. друге, переробл. і допов. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – С. 62.

2.3. Проблеми відмежування нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Реформи, що відбуваються на сучасному етапі соціально-політичного життя України, покликані сприяти трансформації державно-правової системи загалом і, зокрема, найважливішого її елемента — інституту законності з метою його перетворення на міцний механізм забезпечення прав і свобод громадян, створення громадянського суспільства, децентралізації управління й зміцнення економічної діяльності. Демократичні реформи вимагають розроблення нових категорій та інститутів основних галузей права, а також перегляду тих, що склалися, і, здавалося би, усталених у суспільній свідомості й практиці понять¹. При цьому в даному контексті важливого значення набуває співвідношення таких правових категорій, як «нагляд» та «контроль».

У чинному законодавстві терміни «нагляд» і «контроль» у більшості випадків вживаються у поєднанні. Як вказують Н. Б. Болотіна та Г. І. Чанишева, у чинних нормативно-правових актах терміни «нагляд» і «контроль» вживаються в нерозривній єдності, чим підкреслюється спільність цілей і завдань, що стоять перед відповідними органами². Наприклад, норми щодо нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в поєднанні містяться у главі XVIII Кодексу законів про працю України, а також в інших спеціальних нормативно-правових актах у сфері праці. При цьому нерідко в чинному трудовому законодавстві поняття «нагляд» та «контроль» закріплено як тотожні (наприклад, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»³, «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю)

¹ Див.: Собакарь, А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функції публічного управління [Текст] / А. О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2010. — № 2. — С. 58.

² Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. — Х. : Одиссей, 1999. — С. 121.

³ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відом. Верхов. Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб — підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності¹). У частині 2 п. 3 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013, одним з основних завдань цього центрального органу виконавчої влади є здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, за діяльністю аварійно-рятувальних служб². У п. 3 Положення Про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011³, одним із завдань відповідного органу визначається «організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів...»; у підп. 6 п. 4 цього положення зазначається, зокрема, таке: «здійснює у визначеному порядку державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства з охорони праці в частині...».

Водночас у деяких актах поняття «нагляд» і «контроль» розмежовуються, хоч і закріплюються у поєднанні. Наприклад, у чинному Кодексі законів про працю України глава XVIII має назву «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю»⁴. У п. 1 Положення про Державну інспекцію України з питань праці⁵ закріплено, що Державна інспекція України з питань праці «...забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове

¹ Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності [Електронний ресурс] : Закон України від 23.02.2012 № 4448-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4448-170>.

² Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 16 січ. 2013 р. № 20/2013. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/392/2011/card2#Card>.

³ Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 408/2011. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/408/2011/card2#Card>.

⁴ Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

⁵ Положення про Державну інспекцію України з питань праці [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 386/2011. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>.

державне соціальне страхування...». У Законі України «Про охорону праці»¹ розд. VII має назву «Державний нагляд і громадський контроль за охороною праці», що вказує на розмежування нагляду і контролю.

Отже, на законодавчому рівні питання співвідношення понять «нагляд» та «контроль» за дотриманням трудового законодавства не вирішено. З цього приводу Л. Г. Коняхін зазначає, що терміни «нагляд» і «контроль» часто вживаються як в юридичній літературі, так і у правових актах. У нормативних актах однопорядкова діяльність іменується по-різному, або іншим терміном позначаються відмінні за своїм змістом види перевірконої діяльності. Це свідчить про те, що поняття «нагляд», «контроль» не стали науковими термінами, що вичерпно віддзеркалюють їх сутність та відмінності»². Підтримуємо думку, що вдосконалення законодавства повинно включати чітке визначення співвідношення термінів «нагляд» і «контроль»³.

Серед науковців також немає єдності щодо розмежування або ж навпаки синонімічності понять нагляду та контролю. Деякі вчені розмежовують ці поняття. З приводу співвідношення понять нагляду і контролю Л. Г. Коняхін зазначає, що нагляд і контроль — це різні форми перевірконої діяльності уповноважених на те певних державних або громадських органів⁴. В. І. Прокопенко вказує, що «нагляд і контроль — різні поняття, але завдання і мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності, попередження правопорушень та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи»⁵. О. В. Смирнов, розглядаючи контроль та нагляд у їх нерозривному взаємозв'язку, розуміє під ними діяльність компетентних органів, спрямовану на захист трудових прав працівників. У ході означеної діяльності ці органи попереджають та виявляють порушення трудового законодавства з боку органів працевлаштування й уповно-

¹ Про охорону праці [Текст] : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 668.

² Коняхин, Л. Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде [Текст] / Л. Г. Коняхин. — М., 1982. — С. 7.

³ Кармолицкий, А. А. К вопросу о характере полномочий государственных инспекций [Текст] / А. А. Кармолицкий // Управление и право. — М., 1975. — Вып. 2. — С. 209.

⁴ Коняхин, Л. Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде [Текст] / Л. Г. Коняхин. — М., 1982. — С. 11.

⁵ Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Прокопенко. — Х. : Фірма «Консум», 1998. — С. 395.

важених ним осіб, відновлюють трудові права працівників та притягають до відповідальності винних у порушенні цих прав. При цьому нагляд за додержанням трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця (уповноважених ним осіб), а контроль — перевірку цього рішення з точки зору законності й доцільності. Законність є вищою державною доцільністю¹.

В. Ломовський констатує, що «поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділені»². Саме такого їх співвідношення дотримується, наприклад, В. Є. Чиркін, зазначаючи, що нагляд — це контроль³. Є. Старостяк визначає адміністративний нагляд різновидом надвідомчого контролю і визначає його як службову функцію стосовно нагляду взагалі⁴. Д. М. Бахрах визначає, що важливу роль у досягненні цілей, поставлених перед суб'єктами виконавчої влади, відіграє контроль за дотриманням правових норм, тобто нагляд⁵. «Нагляд — це звужений контроль», констатують науковці⁶. С. Т. Гончарук визначає нагляд специфічною формою контролю, що вирізняється меншою повнотою та глибиною контрольно-владних повноважень з боку контролюючого суб'єкта щодо діяльності підконтрольного об'єкта, характером службових відносин між ними⁷.

Дійсно, така точка зору має право на існування, коли мова не йде про юриспруденцію. Терміни «нагляд» і «контроль», як правило, визначаються синонімами, якщо взяти їх лексичне чи семантичне узагальнене значення.

Слово «контроль» походить від латинського «контролюе» і означає зіставлення або протиставлення⁸. У «Словнику синонімів української

¹ Див.: Трудовое право [Текст] : учебник / под ред. О. В. Смирнова. — М. : Проспект, 1997. — С. 357.

² Ломовский, В. Какой власти принадлежит прокуратура? [Текст] / В. Ломовский // Рос. юстиция. — 2001. — № 9. — С. 22.

³ Чиркин, В. Е. Контрольная власть [Текст] / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 11.

⁴ Старостяк, Е. Элементы науки управления [Текст] / Е. Старостяк. — М., 1965. — С. 19.

⁵ Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст] : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1999. — С. 244.

⁶ Бахрах, Д. Н. Административное право России [Текст] : учебник / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. — М. : Норма — Инфра-М, 2002. — С. 432.

⁷ Див.: Гончарук, С. Т. Административное право Украины [Текст] : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. — К. : Генеза, 2000. — С. 163.

⁸ Философская энциклопедия [Текст] / под ред. Ф. В. Константинова. — М. : Сов. энцикл., 1967. — Т. 2. — С. 124.

мови» контроль (контролювання) асоціюється з ревізією (ревізуванням), інспекцією (інспектуванням). При цьому інспектування розкривається як перевірка правильності чийх-небудь дій шляхом нагляду. Нагляд визначається як спостереження за ким-, чим-небудь для контролю, охорони тощо¹.

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» за редакцією В. Т. Бусела «контроль» трактується як перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь; нагляд за кимсь, чимось. «Нагляд» визначається як дія зі значенням «наглядати», тобто пильнувати, слідкувати за кимсь, чимось для контролю, забезпечення порядку і т. ін.² У словнику російської мови за редакцією С. І. Ожегова, терміни «нагляд» і «контроль» тлумачаться як синоніми (спостереження і постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким, чим-небудь, за дотриманням правил)³.

Щодо юриспруденції, то спеціальне значення термінів «нагляд» і «контроль» може і не збігатися із загальним мовним. Тим більше, що не у всіх словниках поняття «нагляд» і «контроль» визначаються синонімами. Наприклад, «наглядати» тлумачиться як: 1) пильнувати, слідкувати за чимось, кимось для забезпечення порядку; 2) стежити, спостерігати з метою нагляду; «контроль» визначається як перевірка діяльності, а «контролювати» тлумачиться як перевіряти роботу окремих людей і організацій, стани і різноманітні процеси у «Тлумачному словнику сучасної української мови», укладачем якого є І. М. Забіяка⁴. В українсько-російському словнику Д. І. Ганича та І. С. Олійника «нагляд» перекладається як «присмотр, надзор, надсмотр, наблюдение». «Контроль» же перекладається як власне контроль⁵. Нагляд як «присмотр» визначається у словнику української мови, упорядкованому Б. Грінченком⁶.

¹ Словник синонімів української мови : в 2 т. [Текст] / [А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головашук та ін.]. – К. : Наук. думка, 1999–2000. – Т. 1. – С. 697, 878.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – С. 451, 555.

³ Ожегов, С. И. Словарь русского языка [Текст] / под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1984. – С. 251, 322.

⁴ Тлумачний словник сучасної української мови: Близько 50000 сл. [Текст] / уклад. І. М. Забіяка. – К. : Арій, 2007. – С. 191, 242.

⁵ Ганич, Д. І. Російсько-український та українсько-російський словник [Текст]. – Вид. випр. згідно з новими правилами 1993 року / Д. І. Ганич, І. С. Олійник. – Х. : Прапор, 1996. – С. 365, 384.

⁶ Словник української мови [Текст] : в 4 т. / упоряд. з дод. влас. матеріалу Б. Грінченко. – К. : Вид-во Акад. наук Укр. РСР, 1958. – Т. 2. – С. 261.

Отже, використання для позначення правових явищ термінів, що мають неоднозначне трактування, а тим більше синонімів, становить проблему співвідношення відповідних понять. Як вказує А. С. Піголкін, сам факт застосування синонімічних термінів може скласти помилкове уявлення, ніби вони мають однаковий юридичний зміст¹. Саме цю ситуацію маємо у випадку правового врегулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Водночас, на наше переконання, «нагляд» і «контроль» за дотриманням трудового законодавства являють собою дві самостійні правові категорії, які слід розмежовувати.

І виникає питання: за якими критеріями? Якщо аналізувати чинне законодавство, то такі навряд можливо виділити однозначно. Наведені нами вище приклади актів чинного трудового законодавства, де терміни «нагляд» і «контроль» не закріплено як тотожні поняття, включають різні критерії розмежування.

У Положенні про Державну службу України з питань праці² поняття нагляду та контролю взагалі не розкривається.

У розділі VII Закону України «Про охорону праці»³ виділено державний нагляд і громадський контроль за охороною праці. Водночас, навіть незважаючи, що виділені органи нагляду вже давно змінено на інші, порівняння повноважень наглядових (державних) та контролюючих (громадських) органів дає підстави для висновку про збіг деяких можливостей. Конкретно ж ані поняття нагляду, ані поняття контролю, в чому їх суть та відмінності, не розкривається. Збіг же деяких можливостей тим більше ускладнює розуміння співвідношення наглядової і контрольної діяльності. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 41 Закону України «Про охорону праці» професійні спілки здійснюють громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників про-

¹ Язык закона [Текст] / под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 4–14.

² Про створення державної інспекції праці Міністерства праці [Електронний ресурс] : постанова Каб. Міністрів України від 02.08.1996 № 906. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/906-п/card2#Card>.

³ Про охорону праці [Текст] : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.

фесійні спілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, в цілому на період, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників¹. У свою чергу, державні наглядові органи безперешкодно в будь-який час мають право відвідувати підконтрольні підприємства для перевірки дотримання законодавства про охорону праці, одержувати від власника необхідні пояснення, матеріали та інформацію з даних питань. А тому зрозуміти, у чому різниця нагляду і контролю, окрім того, що нагляд визначається державним, а контроль громадським, аналізуючи Закон України «Про охорону праці» досить складно. Тим більше, що вже перша особливість — нагляд визначається державним, а контроль громадським, не може бути визначена загальною для контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства, про що свідчить аналіз інших актів чинного законодавства, де контролюючі органи є також державними. Прикладом може слугувати та ж Державна інспекція України з питань праці, контроль за дотриманням трудового законодавства для якої визначається як одне з основних завдань.

У Проекті Трудового кодексу України окрему книгу присвячено контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства. У цьому підрозділі акцентуємо увагу на тому, що в рамках цієї сьомої книги здійснено спробу розкриття понять державного нагляду і державного контролю за дотриманням трудового законодавства, а також розмежування функцій державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю. Зокрема, у ст. 346 Проекту Трудового кодексу України (має назву «Розмежування функцій державного нагляду і контролю») встановлено, що «органи державного нагляду в межах своїх повноважень та у встановленому законом порядку проводять перевірки об'єктів нагляду, за результатами яких мають право давати роботодавцям обов'язкові для виконання приписи, припиняти експлуатацію підприємств, цехів, дільниць, машин, механізмів, устаткування, що створюють загрозу життю або здоров'ю працівників та притягати порушників до відповідальності» (ч. 2); «органи державного контролю

¹ Про охорону праці [Текст] : Закон України від 14.10.1992 №2694-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – №49. – Ст. 668.

проводять перевірки об'єктів контролю, за результатами яких мають право висувати перед роботодавцями вимоги щодо усунення порушень трудового законодавства та у разі їх невиконання — ініціювати притягнення винних осіб до відповідальності» (ч. 3). При цьому відповідно до ч. 1 ст. 345 Проекту Трудового кодексу України державний нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та іншими органами державної влади в межах їх повноважень. Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення уповноваженими органами виконавчої влади перевірок, постійного спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, угод, колективних та трудових договорів (ч. 3 ст. 344). Державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування перевірок дотримання роботодавцями, які перебувають у сфері їх управління, вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів (ч. 4 ст. 344)¹.

Аналізуючи наведені положення, можливо підсумувати, що нагляд від контролю у Проекті Трудового кодексу України пропонується відмежовувати за такими критеріями: наглядові органи мають право втручання в оперативну діяльність піднаглядних об'єктів, самостійно притягати винних до відповідальності; органи контролю не мають прав втручання в діяльність підконтрольних об'єктів, а лише можуть висувати відповідну вимогу до роботодавця; не мають права самостійного притягнення винних до відповідальності².

Функція нагляду охоплює надання обов'язкових для виконання приписів, припинення експлуатації об'єктів чи їх частин у разі створення загрози життю або здоров'ю працівників та притягнення по-

¹ Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс] : текст законопроекту до другого читання 10.12.2009. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30947.

² Див.: Серeda, О. Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства [Текст] / О. Г. Серeda // Актуальні проблеми права: теорія і практика : зб. наук. пр. – Луганськ, 2013. – №26. – С. 499.

рушників до відповідальності у встановленому законом порядку. Функція контролю охоплює можливість висунення вимоги щодо усунення порушень трудового законодавства та у разі їх невиконання — ініціацію притягнення винних осіб до відповідальності. Однак, якщо контроль здійснюється на об'єктах, охоплених сферою управління контролюючого суб'єкта, то навіщо висувати наведену вимогу або ініціювати притягнення винних до відповідальності, коли відносно підпорядкованих об'єктів можливе самостійне виправлення та притягнення.

Отже, пропозиція у Проекті Трудового кодексу України — це один із прикладів розмежування контрольної і наглядової діяльності за дотриманням трудового законодавства, який, на наш погляд, не можна визначити однозначно доцільним для впровадження.

Науковцями проблема розмежування нагляду і контролю, в тому числі і за дотриманням трудового законодавства, вивчена досить детально і напрацьований великий обсяг матеріалу з цієї тематики. Корисними для вирішення окресленої проблеми можуть бути праці адміністративістів, оскільки представники науки відповідної галузі права займаються дослідженням нагляду і контролю в державному управлінні, торкаючись проблеми розмежування наглядової і контрольної діяльності.

Наприклад, аналізуючи ще радянський адміністративний нагляд, М. С. Студенікіна доходить висновку, що його специфіка полягає в перевірці лише законності дій конкретного об'єкта¹. Сьогодні про таку особливість наглядових органів стверджує А. П. Коренєв. Науковець виділяє контрольні, дозвольні та наглядові функції органів виконавчої влади, тим самим розмежовуючи нагляд і контроль як різні правові явища. При цьому А. П. Коренєв констатує, що «наглядова діяльність — складова частина державного управління. Адміністративний нагляд — спеціальний вид правоохоронної діяльності ряду органів державного управління. По суті адміністративний нагляд тісно пов'язаний із контролем, бо при його здійсненні контролюється діяльність органів підприємств, установ та організацій, посадових осіб і громадян щодо дотримання нормативних актів, що регулюють

¹ Студеникина, М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы неведомственного контроля) [Текст] / М. С. Студеникина. — М. : Юрид. лит., 1974. — С. 18.

спеціальні питання. Контроль включає в себе спостереження за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних»¹. У ході здійснення контролю перевіряється не лише дотримання правових норм та спеціальних правил, а й діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності².

За визначенням В. К. Колпакова, контроль є одним із найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд — це і здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами³. В. М. Гаращук визначає, що нагляд являє собою юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності та дисципліни в суспільстві. При цьому єдиним органом нагляду науковець визначає прокуратуру, що здійснює наглядову діяльність із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина⁴. Від нагляду, акцентує увагу В. М. Гаращук, слід відрізняти контроль, хоча вони й мають ряд однакових рис. Єдина у них і мета — забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні. І контроль, і нагляд можуть здійснюватись у формі перевірок, вимог звітів, пояснень; і контролюючі органи, і наглядачі можуть давати посадовим особам об'єкта, що перевіряється, обов'язкові до виконання вказівки⁵.

На переконання Ю. П. Битяка, контроль є складовою частиною (елементом) управління, що забезпечує систематичну перевірку ви-

¹ Коренев, А. П. Административное право России [Текст] : учебник / А. П. Коренев. — М. : МЮИ МВД России, Щит-М, 1999. — Ч. 1. — С. 94, 253.

² Див.: Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — С. 346.

³ Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — С. 622.

⁴ Гаращук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] / В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — С. 46, 54.

⁵ Гаращук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] : навч.-практ. посіб. / В. М. Гаращук. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998. — С. 14.

конання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів. Нагляд же має за мету виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління¹. А. П. Коренев, навпаки, вважає, що наглядові органи мають ширші повноваження відносно органів контролю. Він вказує, що в Російській Федерації існує велика кількість державних структур, що займаються загальним адміністративним наглядом. Серед них чимало спеціалізованих — це системи санітарно-епідеміологічного нагляду, органи федерального гірничого та промислового нагляду, системи митного контролю. У багатьох відомчих системах є спеціалізовані наглядові служби, більшість з яких називаються державними інспекціями, а деякі мають назви реєстрів, служб, управлінь (серед них — автомобільна, торговельна, мисливська інспекція, державна податкова служба). Державні інспекції та інші органи державного управління, які здійснюють адміністративний нагляд, мають право не тільки фіксувати факти порушень правил і норм, а й давати обов'язкові вказівки відповідним органам і особам про їх усунення та здійснення необхідних дій щодо попередження порушень надалі, дозволяти або забороняти окремі дії. Вони мають право припиняти діяльність підприємств, установ і організацій, забороняти виконання певних робіт, якщо порушуються встановлені правила їх проведення, застосовувати до винних заходи адміністративного стягнення².

Щодо нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, то такий має свою специфіку, в силу якої перебуває поза межами предмета адміністративного права. Водночас загальні спільні та відмінні риси нагляду і контролю, виділені адміністративістами, цілком можуть слугувати додатковим матеріалом для вирішення проблеми співвідношення нагляду і контролю у трудовому праві.

¹ Див.: Адміністративне право України [Текст] : підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — С. 224.

² Коренев, А. П. Административное право России [Текст] : учебник / А. П. Коренев. — М. : МЮИ МВД России, Щит-М, 1999. — Ч. 1. — С. 254.

Ряд представників науки трудового права також наголошують на розбіжності нагляду і контролю. Наприклад, П. Д. Пилипенко з цього приводу визначає, що «нагляд здійснюється наглядовим органом за діяльністю посадових осіб і органів, що не перебувають у його підпорядкуванні, повноваження органу нагляду мають владний характер і чітко визначені в нормативно-правових актах; ці повноваження передбачають прийняття правоохоронного акта індивідуального значення, який містить вимогу усунути правопорушення або передбачає міру покарання (санкцію). Контроль є частиною організаційно-виконавчої діяльності і спрямований на прийняття організаційно-виконавчих актів. Він має за мету надати допомогу підконтрольним органам у здійсненні управлінської діяльності. Контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється як державними органами, так і громадськими організаціями та уповноваженими трудових колективів. На відміну від нагляду, контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих у адміністративному порядку підприємств, установ, організацій та посадових осіб, так і щодо тих, які не знаходяться у безпосередній адміністративній підпорядкованості у органів, що його здійснюють. Крім того, акти органів контролю можуть видаватися і за відсутності правопорушень, що свідчить про їх попереджувальний та рекомендаційний характер»¹.

О. В. Смирнов вбачає відмінність нагляду від контролю у завданнях відповідної діяльності. Нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця (уповноважених ним осіб), а контроль — перевірку цього рішення з точки зору законності й доцільності. Законність є вищою державною доцільністю. Л. П. Грузінова та В. Г. Короткін розуміють під «наглядом правову форму здійснення захисної функції щодо дотримання законності у трудових правовідносинах, відповідності дій роботодавця приписам трудового законодавства». Контроль, на думку науковців, — це організаційно-управлінська діяльність, здійснювана центральними органами державної виконавчої влади в установах і організаціях, які перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, а також профспіл-

¹ Трудове право України: Академічний курс [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. — 3-тє вид., переробл. і допов. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2007. — С. 476.

ками та трудовими колективами¹. Нагляд і контроль як різні поняття аналізує В. І. Прокопенко. Науковець відмічає, що «хоча нагляд і контроль — різні поняття, завдання та мета їх здійснення є єдиними. Вони спрямовані на забезпечення законності, попередження правопорушення та їх усунення. Відмінність між ними в основному полягає в компетенції органів, що здійснюють ці функції, методах і формах їх роботи»². Під наглядом В. І. Прокопенко розуміє правову форму здійснення захисної функції з додержання законності в трудових правовідносинах, відповідності дій власника підприємства або уповноваженого ним органу приписам трудового законодавства. Нагляд є особливою правозастосовною діяльністю. Орган, що здійснює нагляд, може вказати на допущені порушення, заявити подання «щодо їх усунення, але не покарати, оскільки орган з нагляду не має відомих повноважень щодо організації, яка перевіряється. Контролем, на думку науковця, визначається організаційно-управлінська діяльність, що здійснюється вищими відомчими органами, профспілками, трудовими колективами. Контроль як перевірка дій власника або уповноваженого ним органу проводиться з точки зору не тільки відповідності цих дій трудовому законодавству, а їх доцільності і ефективності, врахування передового досвіду організації роботи у галузі, в даній місцевості»³.

Контроль може бути попередній, превентивний (до приведення акта до виконання), поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, фактичної ревізії, спостереження) та заключний (відмова у схваленні акта, скасування такого у ході перевірки)⁴. Попереджувальний контроль у галузі праці здійснюється при встановленні локальних умов праці для того, щоб локальні норми не суперечили законодавству про працю. Такий нагляд і контроль також здійснюється для попередження порушень правил охорони праці на будівництві, в експлуатації виробничих

¹ Грузінова, Л. П. Трудове право України [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л. П. Грузінова, В. Г. Короткін. — К. : МАУП, 2003. — Ч. 4. — С. 91.

² Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Прокопенко. — Х. : Консум, 2000. — С. 78.

³ Там само. — С. 394.

⁴ Див.: Коваль, Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій [Текст] / Л. В. Коваль. — К. : Вентурі, 1996. — С. 182–183; Чернецький, О. Л. Види та форми внутрішнього контролю в органах внутрішніх справ [Текст] / О. Л. Чернецький // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 910–911.

споруд, при введенні в експлуатацію нових об'єктів¹. Зокрема, формами цього контролю є проведення експертиз, видача висновків на проекти будівництва споруд, виробництва продукції і т. ін. Ряд суб'єктів контрольної діяльності дають дозвіл на виконання діяльності, здійснюють допуск конкретних осіб до роботи². Попередній контроль сприяє запобіганню порушенням законодавства про працю, має місце переважно при застосуванні умов праці, здійснюваних власником спільно, за узгодженням або з урахуванням думки профспілкових органів або інших уповноважених на представництво трудовими колективами органів. Поточний контроль спрямований на запобігання порушенням законодавства про працю, виявлення допущених порушень і вживання необхідних заходів³. Для нагляду ж характерним є здебільшого наступний контроль із призупиненням акта з вимогами усунення порушень закону⁴. Подальший нагляд здійснюється при розгляді трудових спорів і виявленні вже допущених порушень з метою поновлення порушених прав працівників.

Узагальнюючи вищенаведені поняття, можна констатувати, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства мають спільні й відмінні риси.

До числа спільних рис, на наш погляд, доцільно відносити те, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства можуть мати форми державного чи громадського. Державний нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є основними функціями демократичної та правової держави. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюються з метою забезпечення законності при реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єктів трудового права, досягнення стану захищеності суб'єктів трудових правовідносин. За сучасних умов значення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досить визначальне, адже їх здійснен-

¹ Див.: Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – Х. : Одісsey, 1999. – С. 212.

² Див.: Бахрах, Д. Н. Административное право России [Текст] : учебник / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – М. : Норма – Инфра-М, 2002. – С. 433.

³ Див.: Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – Х. : Одісsey, 1999. – С. 213.

⁴ Див.: Коваль, Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій [Текст] / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – С. 182–183.

ня є однією з умов досягнення в державі високого рівня дотримання прав громадян у галузі праці, їх охорони і захисту.

Деякі права суб'єктів здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю збігаються. Наприклад, контрольні й наглядові органи мають можливість відвідувати підконтрольні чи піднаглядні об'єкти, проводити перевірки, відбирати пояснення, одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно необхідні для виконання покладених завдань інформацію, документи і матеріали.

Розмежування нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, на наш погляд, доцільно проводити за такими критеріями. Нагляд має зовнішню спрямованість щодо піднаглядних об'єктів: суб'єкти та об'єкти нагляду є елементами розбіжних систем органів. Контроль може здійснюватись і «всередині» системи (відомчий або внутрішньовідомчий контроль).

Нагляд і контроль відрізняються завданнями. Нагляд за додержанням трудового законодавства включає перевірку законності рішень роботодавця, а контроль — перевірку таких рішень з точки зору не лише законності, а й доцільності та ефективності.

Компетенція органів контролю включає можливість втручання в діяльність підконтрольного об'єкта, притягнення винних осіб до відповідальності. Нагляд обмежується констатацією певних фактів порушень трудового законодавства і включає лише можливість звернення наглядових органів до уповноважених органів з питанням про зміни в діяльності піднаглядного об'єкта, ініціацію питання про притягнення винних до відповідальності.

Таким чином, нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства є самостійними правовими категоріями, які слід відокремити один від одного закріпленням відповідних окремих наукових понять на законодавчому рівні задля усунення непорозумінь із приводу співвідношення наглядової і контрольної діяльності. При цьому слід враховувати, що спільність мети нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства вказує на їх взаємозв'язок та доцільність спільного правового регулювання, якщо під таким розуміти єдині нормативно-правові акти із загальних питань здійснення наглядової і контрольної діяльності. Специфіка ж статусу, організації та функціонування наглядових і контрольних органів є доцільною для відображення в окремих актах, присвячених конкретним контролюючим чи наглядовим органам та їх системам.

2.4. Особливості вітчизняного правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Сучасна система державного контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства суттєво розбалансована. Законодавчі імперативи та суспільні інтереси часто віддають перевагу суто економічним інтересам — усупереч офіційно задекларованим принципам узгодження суспільних інтересів. Українське суспільство є нині рівень правової свідомості українського суспільства, що створює додаткові суб'єктивні труднощі для реалізації зваженої та збалансованої політики в досліджуваній сфері. Остання не випадково виявляється малоефективною та недостатньо продуманою. При цьому закономірно констатується прогресуюче збільшення кількості порушень трудового законодавства, тоді як відповідні контролюючі та правоохоронні органи не завжди належним чином реагують на такі порушення та домагаються викорінення їх детермінант¹. Усе зазначене вище вимагає конструктивного правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Аналізуючи сучасний стан правового регулювання трудових відносин в Україні, А. С. Мельник доходить висновку, що головними причинами масових порушень трудового законодавства України слід визнати: відсутність ефективних правових, державних механізмів, які б примушували роботодавців до безумовного виконання норм трудового законодавства України; несумлінний відомчий і регіональний контроль за додержанням законодавства про працю; недовір до деяких правових засобів вирішення трудових спорів, таких, як комісія з трудових спорів; низький рівень правових знань посадових осіб, персоналу, державних службовців щодо додержання трудового законодавства. Таким чином, вважає науковець, «одним із засобів підвищення ефективності дотримання трудового законодавства є забезпечення належного нагляду та контролю уповноваженими на те суб'єктами»².

¹ Див.: Головкін, О. Теоретико-правові аспекти регулювання системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні [Текст] / О. Головкін // Публ. право. — 2012. — № 3 (7). — С. 212.

² Мельник, А. С. Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства в Україні [Текст] / А. С. Мельник // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 640.

Із науковцем неможливо не погодитись, адже правове регулювання нагляду і контролю у сфері праці має ряд недоліків, що у сукупності впливають на якість та ефективність наглядової і контрольної діяльності в галузі праці. На сьогодні, як вказує В.І. Шевченко, основні причини нещасних випадків — порушення технологічного процесу, трудової та виробничої дисципліни, незадовільне утримання і недоліки в організації робочих місць, незадовільна організація виконання робіт, невикористання засобів індивідуального захисту. Більш як половина нещасних випадків трапляється через так званий «людський фактор»¹.

Розпочнемо з проблеми теоретичної, що втім є визначальною у функціонуванні контрольних і наглядових органів, адже це проблема належності норм, якими врегульовано відповідну діяльність, до певної галузі права. Мова йде про проблему предмета трудового права: чи є відносини нагляду і контролю його частиною, або вони мають бути врегульовані нормами адміністративного права.

Ще у 80-х рр. XX ст. А. Р. Мацюк, досліджуючи трудові правовідносини, заперечував належність правовідносин нагляду і контролю до таких, що становлять предмет трудового права, вказуючи на їх адміністративно-владний характер. Науковець визначав, що предмет трудового права — це система суспільних відносин, що тісно взаємодіє з іншими галузевими відносинами. Така взаємодія і взаємозв'язок — основа виникнення суміжних, комплексних інститутів права, які, у свою чергу, роблять органічною, цілісною всю систему права. У той же час трудові відносини, що виникли і функціонують як системне утворення, взаємодіючи з іншими відносинами, регульованими суміжними галузями права, зберігають свою цілісність і однорідність. Для внутрішніх зв'язків предмета трудового права найбільш міцною і стійкою є взаємодія індивідуальних і колективних трудових відносин, а також взаємодія між елементами індивідуальних трудових відносин. Для зовнішніх — зв'язок з адміністративними правовідносинами (працевлаштування, контроль і нагляд за охороною праці) та ін.²

Водночас ця позиція не стала загальноприйнятою, хоча має своїх прибічників і сьогодні. Так, наприклад, Н. Б. Болотіна вказує, що від-

¹ Шевченко, В.І. Правові питання охорони праці [Текст] : навч. посіб. / В.І. Шевченко. — Х. : ХНАМГ, 2004. — С. 4.

² Мацюк, А. Р. Трудовые правоотношения развитого социалистического общества [Текст] / А. Р. Мацюк ; отв. ред. З. К. Симорот. — Киев : Наук. думка, 1984. — С. 89.

носини нагляду і контролю до предмета трудового права не входять, а належать до предмета права адміністративного. «Стан підпорядкованості, в якому перебувають суб'єкти правовідносин з нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, є характерним для адміністративно-правових відносин. Правовідносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та охорону здоров'я на виробництві виникають не за згодою сторін (що характерно для трудових правовідносин), вони можуть виникати і всупереч бажанню другої сторони. Про адміністративно-правовий характер правовідносин із нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю свідчить і зміст цих правовідносин, який полягає в тому, що наглядовий орган може дати власникові підприємства, установи, організації (уповноваженому ним органу) від імені держави владні розпорядження, які той повинен безумовно виконати, а у разі порушення законодавства про працю та охорону здоров'я на виробництві цей орган може застосувати заходи адміністративного стягнення. Таким чином, слід зазначити, що правовідносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю і про охорону праці на виробництві є адміністративно-правовими і щодо трудових правовідносин виступають як зовнішні. Виняток становлять лише правовідносини з громадського контролю за додержанням трудового законодавства, оскільки його суб'єктами є власник підприємства, установи, організації і трудові колективи через вибраних ними уповноважених¹.

З цього приводу П. Д. Пилипенко вказує, що відносини, які виникають у результаті здійснення нагляду і контролю уповноваженими органами, незважаючи на їх яскраво виражений публічно-правовий характер, традиційно вважаються відносинами, що тісно пов'язані з трудовими, і включаються до предмета трудового права². Будь-яке законодавство, акцентує увагу В. І. Прокопенко, особливо про охорону праці, ефективно тоді, коли воно неухильно виконується усіма зацікавленими учасниками відносин. Для здійснення цієї мети держава уповноважила відповідні органи та інспекції, які здійснюють

¹ Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна. – К. : Вікар, 2003. – С. 70.

² Див.: Трудове право України: Академічний курс [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2007. – С. 19–20.

свої повноваження в двох правових формах: шляхом нагляду і шляхом контролю¹.

На сьогодні більшість науковців, що є представниками науки трудового права, правовідносини нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства відносять до предмета трудового права. Наприклад, за визначенням Ю. П. Дмитренка, головне місце в структурі предмета трудового права посідають трудові відносини, тобто відносини між працівником і роботодавцем з приводу застосування найманої праці. Водночас у предмет трудового права входять правовідносини з працевлаштування; з підготовки та перепідготовки кадрів, організаційно-управлінські, контрольно-наглядові, з вирішення трудових спорів; із соціального страхування та інші, що є похідними від трудових чи пов'язаних з ними відносин². Д. О. Карпенко вважає, що правовідносини нагляду і контролю за дотриманням норм трудового законодавства випливають із трудових³. Погодитись з науковцем у цілому неможливо, адже проведення експертиз органами охорони праці передуює введенню певних об'єктів в експлуатацію. Тому більш точною є позиція П. Д. Пилипенка, який вважає, що правовідносини з нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства забезпечують належне функціонування трудових відносин і можуть виникати як під час їх існування, так і в окремих випадках до їх виникнення⁴. О. М. Ярошенко взагалі визначає, що відносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю можуть як передувати, супроводжувати, так і впливати із трудових⁵.

Акцентуємо увагу на тому, що чинний Кодекс законів про працю України включає окрему главу XVIII, норми якої є підставою для регулювання правовідносин нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Водночас у ст. 2 Проекту Трудового кодексу

¹ Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Прокопенко. – Вид. друге, стер. – Х. : Консум, 2000. – С. 393–394.

² Дмитренко, Ю. П. Трудове право України [Текст] : навч. посіб. / Ю. П. Дмитренко – К. : Школа, 2004. – С. 9.

³ Карпенко, Д. О. Основи трудового права [Текст] : навч. посіб. / Д. О. Карпенко. – К. : Вид-во А. С. К., 2003. – С. 9.

⁴ Трудове право України: Академічний курс [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2007. – С. 19–20.

⁵ Прилиппо, С. М. Трудове право України [Текст] : підручник / С. М. Прилиппо, О. М. Ярошенко. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2008. – С. 14.

України¹ визначені відносини, що регулюватимуться цим нормативно-правовим актом. Серед них — відносини нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Виходячи з того, що трудовими правовідносинами є всі суспільні відносини, які врегульовані нормами трудового права², можна зробити висновок: правовідносини нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю (саме таку назву закріплено в чинному Кодексі) належать до предмета трудового права.

У цьому контексті зауважимо, що незважаючи на позицію Н. Б. Болотіної щодо місця правовідносин нагляду і контролю поза рамками предмета трудового права, підручник з трудового права, автором якого є вона, включає окремий розділ «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю та про охорону праці»³. На наш погляд, така структура підручника є віддзеркаленням неоднозначності у вирішенні питання місця правовідносин нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства відносно предмета трудового права у вітчизняній науці. Адже незважаючи на принципову позицію віднесення даних правовідносин до предмета адміністративного права, Н. Б. Болотіна включає їх аналіз до підручника з трудового права, що вказує на неможливість залишення цієї групи правовідносин поза увагою при вивченні трудового права.

Проблемою правового регулювання і одночасно особливістю організації і функціонування органів контролю і нагляду в галузі праці, є відсутність цілісної структурованої системи, в якій назви органів відповідали б їх компетенції. Не можна не зауважити, що назви суб'єктів контрольної і наглядової діяльності у галузі праці неодноразово змінювали.

Серед представників трудового права є думка, що охорона праці як інститут трудового права, крім правил і норм з охорони праці, включає також норми, що визначають нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю й відповідальність посадових осіб за їх пору-

¹ Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс] : текст законопроекту до другого читання 10.12.2009. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30947.

² Трудове право України: Академічний курс [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2007. – С. 59.

³ Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна. – К. : Вікар, 2003. – С. 695–724.

шення¹. Це твердження справедливе, коли мова йде про охорону праці у широкому значенні. Адже, як пояснює В. І. Прокопенко, «термін “охорона праці” вживається в двох значеннях: в широкому його розумінні та в більш вузькому, спеціальному розумінні. При вживанні терміна «охорона праці» відповідно до його етимологічного значення, тобто в широкому розумінні, до його поняття відносять ті гарантії для працівників, що передбачають усі норми трудового законодавства, наприклад норми, що забороняють власнику або уповноваженому ним органу звільняти працівників з роботи тоді, коли немає підстав, передбачених статтями 40, 41 Кодексу законів про працю України. Ці норми становлять надзвичайно важливу гарантію, спрямовану на охорону трудових прав працюючих... Проте термін “охорона праці” у чинному трудовому законодавстві вживається не в такому широкому, тобто буквальному, значенні цих слів, а в більш вузькому. У вузькому значенні під охороною праці розуміється сукупність заходів щодо створення безпосередньо в процесі роботи нормальних і безпечних технічних і санітарно-гігієнічних умов для всіх працюючих»².

Вважаємо, при розробленні норм, якими буде визначено систему контролюючих органів у галузі праці, можливо виходити з того, що у вузькому юридичному тлумаченні термін «охорона праці» означає конкретний правовий інститут трудового права, який об'єднує норми, безпосередньо спрямовані на певне забезпечення умов праці, які є безпечними для життя і здоров'я працівників. Норми цього інституту покладають на роботодавця та його посадових осіб певний комплекс конкретних обов'язків, виконання яких повинно забезпечити безпеку праці, збереження здоров'я, працездатності та життя людини в процесі реалізації її здатності до праці, оздоровлення та покращення умов праці. Інститут охорони праці є одним з фундаментальних інститутів трудового права³. Отже, дотримання законодавства з охорони праці (спеціального чи про безпечні та здорові умови праці, якщо говорити мовою Проекту) є частиною цілого — дотримання трудового законодавства (якщо останнє поняття охоплює всі акти, що регулюють влас-

¹ Процевский, А. И. Предмет советского трудового права [Текст] / А. И. Процевский. — М. : Юрид. лит., 1979. — С. 110–111.

² Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Прокопенко. — Вид. друге, стер. — Х. : Консум, 2000. — С. 360.

³ Прилипка, С. М. Трудове право України [Текст] : підручник / С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко. — Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2008. — С. 519–520.

не трудові та пов'язані з ними відносини). Або ж навпаки — взяти широке трактування охорони праці і тоді загальним поняттям визначити дотримання законодавства з охорони праці. Водночас неодмінно правове регулювання контрольної діяльності в галузі праці в аспекті існування двох систем державних органів, завдання і функції яких перетинаються, слід удосконалити.

При цьому, на наш погляд, потрібно враховувати, що коли у 1940 р. було завершено створення єдиної технічної інспекції профспілок замість раніше діючих правової і технічної, то це мало, як відзначає Ф. А. Цесарський, негативні моменти: послабилася правова робота профспілок у сфері охорони праці й ускладнилося завдання технічних інспекторів¹. Адже технічні інспектори не мали спеціальної юридичної освіти, змушені були поєднувати у своїй роботі специфічні функції технічної інспекції з невластивими їм функціями правової інспекції².

Вважаємо за доцільне формування єдиної системи контролюючих органів у галузі праці, основною функцією яких буде здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства, в тому числі і про безпечні та здорові умови праці. Водночас така система органів може включати декілька підсистем, кожна з яких буде спеціалізуватися на перевірці певних груп норм трудового законодавства. Інакше кажучи, державні органи єдиної системи контролю за дотриманням трудового законодавства матимуть єдину мету, але включатимуть дві підсистеми, працівниками яких будуть спеціалісти різних галузей: правові та технічні інспектори. Це дозволить розробити оптимальну систему добору кадрів до кожної з підсистем, включаючи обрання осіб із технічними і правовими спеціальностями для здійснення державного контролю в галузі праці.

Аналіз глави 2 книги 7 Проекту Трудового кодексу України дозволяє твердити про конкретне визначення органів нагляду за дотриманням трудового законодавства, їх прав та обов'язків, форм наглядової діяльності тощо, та відсутність положень щодо форм, методів здійснення контрольної діяльності, повноважень контролюючих органів, що не є зрозумілим за умови розмежування функції нагляду та конт-

¹ Цесарський, Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. / Ф. А. Цесарський. – Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – С. 51–52, 84–85.

² Смирнов, Ю. П. Развитие органов охраны труда в системе советских профсоюзов [Текст] / Ю. П. Смирнов. – М., 1958. – С. 36.

ролю і окремії вказівці, що «органи державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства співпрацюють, не підмінюючи один одного та не передаючи один одному своїх повноважень...» (ч. 1 ст. 347)¹. Якщо форми, методи здійснення контрольної діяльності за дотриманням трудового законодавства, повноваження контролюючих органів у цій сфері (центральных і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, органів місцевого самоврядування відповідно до ч. 4 ст. 344 Проекту Трудового кодексу України) визначаються спеціальними окремими актами, то про це має бути зауважено, або ж можна здійснити кодифікацію у цьому напрямі правового регулювання контрольної діяльності і включити відповідні норми до Кодексу. Однозначним є те, що прогалин із приводу вирішення означеного питання залишитися не повинно.

Враховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що, незважаючи на численні вдосконалення системи контролюючих і наглядових органів у галузі праці, про досконалість правового регулювання відповідних відносин вести мову поки що зарано, і це, безперечно, впливає на якість і ефективність контрольної та наглядової діяльності. Усунення ж ряду вад правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, серед яких плутанина у розмежуванні контрольних і наглядових органів, нечіткість їх статусу, структури, розмежування повноважень за змістом досліджуваних питань та інших, сприятимуть удосконаленню нагляду і контролю в галузі праці як одного з напрямів у досягненні стану захищеності прав суб'єктів трудових правовідносин.

2.5. Специфіка міжнародного правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Розвинена і продумана система трудових і інших соціальних норм є необхідною умовою ефективного використання людських ресурсів,

¹ Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс] : текст законопроекту до другого читання 10.12.2009. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30947.

зростання продуктивності праці, високої якості продукції, культури праці, ефективності та стабільності економіки в цілому. Для нашої країни, що звільняється від наслідків тоталітаризму і надцентралізованої планової економіки, досвід трудового регулювання праці на Заході особливо цінний, адже трудове право країн Заходу містить чимало норм і положень, що відображають потреби економічного та соціального розвитку, досягнення сучасної цивілізації, зростання культури населення; ступінь зрілості громадянського суспільства, загальнодемократичні цінності, роблячи це на основі співпраці, соціального партнерства, компромісів і консенсусу різних соціальних сил, насамперед профспілок і організацій підприємців, під егідою державних органів, незалежних і неупереджених арбітрів та посередників¹. Як показав досвід історії, нормальна і тим більше процвітаюча ринкова економіка і автаркія, тобто відмежованість від навколишнього світу, в тому числі від міжнародного ринку праці, несумісні². І. Я. Кисельов констатував необхідність врахування світового досвіду організації і функціонування системи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства для Росії. Водночас для всіх пострадянських держав дані висновки цілком можуть бути застосовані.

Усі ці держави мають ряд спільних рис розвитку. Серед них у межах цього дослідження акцентуємо увагу на перехідному характері законодавства, що виявляється у невідповідності, незважаючи на прийняті зміни та доповнення, трудового законодавства сучасним вимогам. «Перехід від планової до ринкової економіки тягне за собою певні зміни в системі трудового права», — констатує С. О. Іванов³. Як зазначає Н. Б. Болотіна, чинне трудове законодавство України про працю не відповідає сучасним вимогам, оскільки воно зорієнтоване на соціалістичну систему господарювання, на великі підприємства, і не врегульовує специфіки праці в малих організаціях, а також у роботодавця — фізичної особи. Зберігають свою регулятивну силу й акти колишнього СРСР, оскільки окремі види суспільних відносин

¹ Киселев, И. Я. Сравнительное трудовое право стран развитой рыночной экономики [Текст] : учеб. пособие / И. Я. Киселев. — М., 1995. — С. 6.

² Киселев, И. Я. Международный труд [Текст] : практ. пособие / И. Я. Киселев. — М. : Юристъ, 1997. — С. 35.

³ Иванов, С. А. Трудовое право и рыночная экономика [Текст] / С. А. Иванов // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11, Право, 1992. — № 4. — С. 31.

ще не врегульовані національним законодавством. Окрім того, одночасно діють норми, які закріплюють соціалістичну адміністративну модель відносин між роботодавцем і працівниками і нові ринкові положення. Якщо ж взяти до уваги й величезну кількість нормативних актів про працю, то стає зрозумілим, що це законодавство є численним і суперечливим, що породжує проблеми на шляху засвоєння юридичних положень та їх застосування¹. Як вказує В. С. Венедиктов, «Україна стала незалежною і повинна мати своє законодавство, яке б відповідало істотним потребам суспільства та правовим принципам існування розвиненої цивілізованої держави. Правова система України також повинна повною мірою відповідати новим умовам життя суспільства, надійно забезпечувати захист прав та інтересів людини, усіх суб'єктів суспільних відносин»². Отже, оновлення трудового законодавства відповідно до нових ринкових умов є необхідністю. І в цьому процесі неабияке значення мають міжнародний досвід, міжнародні стандарти у сфері праці, зокрема стосовно системи нагляду і контролю.

Водночас слід підтримати В. В. Жернакова в тому, що при реформуванні трудового законодавства «важливо без перебільшень оцінити здобутки держави та суспільства» та «ідентифікувати себе в часі». Для розвитку трудового права України не варто необдуманно використовувати досвід правового регулювання соціально-трудова відносин у країнах Європи, який не свідчить про високий рівень забезпечення соціально-економічних прав працівників. Самобутність вітчизняного трудового права полягає, зокрема, в істотній соціальній спрямованості його норм, що залишилися нам у добру спадщину від часів Радянського Союзу та яку слід розцінювати як надбання нашої високої правової культури. Отже, трансформація трудового права України під впливом європейської інтеграції має відбуватися з дотриманням таких принципових положень, як поступовість, послідовність, продуманість, довгострокова стратегія, обов'язковість перехідного періоду адаптації³.

¹ Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна. – К. : Вікар, 2003. – С. 18.

² Венедиктов, В. С. Трудове право України в умовах ринкової економіки: проблеми та перспективи [Текст] / В. С. Венедиктов // Вісн. Ун-ту внутр. справ. – 1997. – № 2. – С. 186.

³ Жернаков, В. В. Трудове право на шляху України до Європи: теоретичні та практичні проблеми [Текст] / В. В. Жернаков // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2006. – № 2. – С. 115, 118.

С. О. Іванов з цього приводу вказує, що «при формуванні нової концепції трудового права, яке зараз відбувається, треба бути реалістом, пристосовувати право до цього періоду, орієнтуватися на нього. Нове трудове право має стати правом перехідного періоду. Потрібно враховувати, що ринок, навіть в умовах політичної демократії, як свідчить досвід західних країн, сам по собі не забезпечує ні соціальної справедливості, ні соціального захисту для більшості громадян. Перехід до нього, як показує вже наш, російський досвід, має тенденцію приносити їх у жертву. А надто швидкий перехід може привести до їх значного ослаблення і навіть до ліквідації, якщо не формально, то фактично. Думати інакше, значить віддаватися ілюзіям. Тому в процесі переходу до ринку належить бути особливо уважним до забезпечення трудових прав працівників, виходити із цього при внесенні змін у правове регулювання праці. Можливо, в перехідний період увага до захисних заходів важливіша, ніж згодом, коли цей період закінчиться, настане стабілізація в економіці і в соціальній сфері¹. «Вільне підприємництво не повинно вести до свободи експлуатації працівників. Хоча криза в економіці не сприяє розвитку демократичних інститутів у трудовому праві, втім їх треба по можливості розвивати, основні гарантії, зафіксовані в законодавстві, необхідно зберігати. Це особливо важливо на етапі переходу до ринку... Розробка повної концепції трудового права має відбуватися з урахуванням зазначених обставин»².

Отже, при збереженні соціальної спрямованості вітчизняного трудового права можливим для врахування є закордонний досвід правового врегулювання наглядово-контрольної діяльності та обов'язковою є орієнтація законодавства України на міжнародні стандарти у цій сфері³. В інфраструктурі постіндустріального суспільства, що формується, немає місця традиційному трудовому праву, що відбиває специфіку епохи, яка минає, констатує І. Я. Кисельов, характеризуючи новий вигляд трудового права країн Заходу. Це трудове право переживає серйозну кризу. Під впливом нових реалій правове регулювання праці зазнає значних змін: оновлюється, збагачується його норма-

¹ Іванов, С. А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы [Текст] / С. А. Иванов // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 53.

² Іванов, С. А. Трудовое право и рыночная экономика [Текст] / С. А. Иванов // Вест. Моск. ун-та. – Сер. 11, Право, 1992. – № 4. – С. 31.

³ Серeda, О. Г. Міжнародні стандарти з охорони праці: сучасний стан та перспективи адаптації законодавства України [Текст] / О. Г. Серeda // Публ. право. – 2013. – № 2. – С. 217.

тивна основа, вмирають старі і виникають нові методи та напрями регламентації, модифікуються службові функції, структура трудового права, змінюється співвідношення його різних інститутів і підінститутів, переосмислюються традиційні поняття та концепції, зміщуються кути аналізу та акценти у наукових дослідженнях¹. «В умовах відкритого суспільства та інтеграції України до міжнародних структур по-стало питання про врахування міжнародного досвіду та адаптацію національного законодавства, у тому числі й трудового, до міжнародних стандартів», — доходить висновку Н. Б. Болотіна².

При адаптації національного законодавства України до міжнародних стандартів у сфері праці, у процесі євроінтеграції вирішальним для діяльності державних органів і посадових осіб, відповідальних за нього, має стати закріплений у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України принцип врахування законодавчих актів Європейського Союзу настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні, фінансові та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства Європейського Союзу. Тому функціонування правової системи в Україні, яка має сприяти досягненню стабільності в суспільстві, гарантувати верховенство права, права людини й забезпечувати функціонування ринкової економіки, має бути не тільки завданням першого етапу (як це зазначено в Концепції від 21 листопада 2002 р.), а й стати принципом усього євроінтеграційного процесу, в тому числі й гармонізації законодавства про працю³.

Основний масив конкретних міжнародних стандартів з питань охорони праці міститься в актах Міжнародної організації праці. Керуючись класифікацією актів Міжнародної організації праці з приводу «міжнародних стандартів, що детально регламентують безпеку і гігієну праці», запропоновану І. Я. Кисельовим⁴, здійснемо ще більше узагальнення та виділимо акти, якими встановлюються міжнародні

¹ Киселев, И. Я. Новый облик трудового права стран Запада (прорыв в постиндустриальное общество) [Текст] / И. Я. Киселев. — М., 2003. — С. 5.

² Болотіна, Н. Б. Трудове право України [Текст] : підручник / Н. Б. Болотіна. — К. : Вікар, 2003. — С. 19.

³ Жернаков, В. В. Трудове право на шляху України до Європи: теоретичні та практичні проблеми [Текст] / В. В. Жернаков // Часоп. Київ. ун-ту права. — 2006. — № 2. — С. 119.

⁴ Киселев, И. Я. Сравнительное и международное трудовое право [Текст] : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. — М. : Дело, 1999. — С. 520–521.

правила безпеки і гігієни праці, та акти, що спрямовані на забезпечення дотримання цих правил. Адже в рамках даного дослідження друга група актів має першочергове значення для встановлення специфіки правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства на міжнародному рівні.

До першої групи, на наш погляд, доцільно відносити: принципи національної державної політики у сфері безпеки та гігієни праці (Конвенція № 155¹ і Рекомендація № 164²); загальні та галузеві правила з техніки безпеки і спеціальні технічні правила оснащення верстатів і машин захисними пристроями (Конвенція № 119³ і Рекомендація № 119⁴); правила з гігієни праці (повітря, шум, вібрація), забезпечення гігієни праці при використанні на виробництві хімічних речовин (Конвенції № 148⁵, 177⁶, Рекомендації № 156⁷, 177⁸); галузеві правила з гігієни праці в промисловості, у торгівлі, в установах, на морському транспорті (Конвенція № 120⁹, Рекомендація № 120¹⁰); санітарно-гігієнічні правила, що захищають працівників від виробничих загроз у ви-

¹ Конвенція 1981 р. про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище № 155 від 22.06.1981 // Офіц. вісн. України. – 2013. – 29 січ. (№ 5) (№ 29, 2011. – Ст. 2239). – С. 204. – Ст. 187. – Код акта 65433/2013.

² Рекомендація щодо безпеки та гігієни праці і виробничого середовища від 22.06.1981 № 164 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_075.

³ Конвенція про забезпечення машин захисними пристроями № 119 // Convention, International document on June 25, 1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/993_064.

⁴ Рекомендація № 119 Всесвітньої конференції щодо політики у сфері культури від 06.08.1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_756.

⁵ Конвенція про захист працівників від професійного ризику, спричиненого забрудненням повітря, шумом та вібрацією на робочих місцях № 148 від 20.06.1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_051.

⁶ Конвенція про надомну працю № 177 від 20.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_327.

⁷ Рекомендація щодо захисту працівників від професійного ризику, спричинюваного забрудненням повітря, шумом та вібрацією на робочих місцях № 156 від 20.06.1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_174.

⁸ Рекомендація щодо безпеки у використанні хімічних речовин на виробництві № 177 від 25.06.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_3_03.

⁹ Конвенція про гігієну в торгівлі та установах № 120 від 08.07.1964 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_063.

¹⁰ Рекомендація щодо гігієни в торгівлі та установах № 120 від 08.07.1964 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_173.

гляді небезпечних токсичних речовин: бензолу, азбесту, білого фосфору, канцерогенних речовин, свинцевих білил, радіації, спор сибірської виразки (з цих питань прийнято більше як 10 конвенцій); заходи щодо запобігання нещасним випадкам на виробництві (Конвенція № 174 і Рекомендація № 181); міжнародні стандарти по перенесенню і пересуванню тягарів (Конвенція № 127 і Рекомендація № 128); медичний огляд трудящих, зайнятих на особливо шкідливих роботах (Рекомендація № 97). До другої — створення на підприємствах служб гігієни праці (Конвенція № 161 і Рекомендація № 171); інспекція праці у промисловості, торгівлі, сільському господарстві, у будівництві, на транспорті, в гірничодобувній промисловості (Конвенція № 81, Протокол 1995 р. до Конвенції № 81, Конвенція № 129, рекомендації № 81, 82, 133).

Аналіз актів першої групи дозволяє стверджувати, що у всіх країнах Заходу існує розвинене законодавство, що встановлює значну кількість правил, техніко-юридичних стандартів, які стосуються вимог до виробничих приміщень, оснащення запобіжними пристроями верстатів і машин, сидінь для робітників, електро- і вибухонебезпечності, утримання й експлуатації парових котлів, захисту від радіоактивного випромінювання, пожежної безпеки, засобів індивідуального захисту, режиму температури й вологості, стану повітряного середовища, шуму й вібрації, освітленості, питному режиму, їдалень і буфетів, санітарно-побутових приміщень і облаштування (туалети, душові, роздягальні тощо). Установлені критерії класифікації підприємств за ступенем шкідливості для здоров'я працюючих, відповідальності виробників і постачальників виробничого устаткування, наскільки норми з навчання працівників відповідають безпечним методам праці. У багатьох країнах є досить обґрунтовані з погляду науки й техніки правила, що забезпечують підтримання чистоти й дотримання вимог санітарії, визначено мінімальний обсяг виробничих площ на одного працівника, конструкції сходів, проходів і проїздів, персональних шаф для одягу, організацію колективних й індивідуальних засобів захисту від виробничого ризику. Останніми роками з'явилися нормативи, що стосуються захисту від іонізуючого й радіоактивного випромінювання. У ряді країн прийнято закони про заборону застосування в будівництві азбесту як канцерогенного матеріалу¹.

¹ Бойко, М. Д. Порівняльне трудове право [Текст] : навч. посіб. / М. Д. Бойко. – К. : Атіка, 2007. – С. 263.

Окрім законодавчо визначених правил з охорони праці, деякі норми щодо техніки безпеки містяться в колективних договорах, які конкретизують, а іноді й доповнюють відповідні законодавчі норми (наприклад, процедурні питання реєстрації виробничих травм, виплати компенсації постраждалим працівникам тощо)¹.

Великою подією, за визначенням І. Я. Кисельова, у розвитку трудового законодавства було прийняття в 70-х роках у скандинавських країнах, а в 1980 р. — у Нідерландах законів, що здійснили комплексне регулювання охорони виробничого середовища. Вони містять ряд нових принципових положень. Суть їх полягає в такому: проголошується, що виробниче середовище має бути пристосоване до фізичних і розумових потреб людини; робота організовується так, щоб людина сама могла чинити вплив на умови своєї праці; мають бути враховані особливі проблеми і труднощі осіб, які працюють в ізоляції; роботодавець зобов'язаний брати до уваги особисті схильності кожного працівника, розвивати його ініціативу; мають бути зроблені зусилля для скорочення повторюваних операцій і робіт, розвитку контактів між працівниками; праця повинна мати усвідомлений характер і створювати можливості для самовираження кожного працівника; відрядна система заробітної плати в тих випадках, коли вона негативно впливає на безпеку праці, не допускається; працівник вправі припинити роботу, якщо вважає, що її не можна продовжувати без ризику для життя чи здоров'я, у цьому випадку він повинен негайно інформувати адміністрацію, делегата з безпеки праці та інших, що можуть зазнати небезпеки, працівників².

Не менш важливим при характеристиці міжнародних стандартів у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є таке спрямування діяльності ЄС, як техніка безпеки і гігієна праці, що є одним із найбільш розвинутих напрямів діяльності Співтовариства. Система правової охорони безпеки праці і здоров'я працівників, створена ЄС, включає такі основні розділи: рамкові норми ЄС з техніки безпеки і виробничої санітарії; вимоги до виробничих приміщень з точки зору забезпечення здорових та безпечних умов праці; правила

¹ Киселев, И. Я. Сравнительное трудовое право стран развитой рыночной экономики [Текст] : учеб. пособие / И. Я. Киселев. — М., 1995. — С. 113–114.

² Киселев, И. Я. Зарубежное трудовое право [Текст] : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. — М. : НОРМА (Изд. гр. НОРМА – ИНФРА*М), 2000. — С. 123–124.

безпечного користування верстатами та іншим виробничим обладнанням; правила користування засобами індивідуального захисту від виробничих травм та професійних захворювань; правила забезпечення безпеки працівників на фізичних роботах при перенесенні й переміщенні тягарів; правила з охорони праці працівників на роботах з використанням дисплеїв; захист працівників від особливо небезпечних джерел виробничих травм; спеціальні правила по захисту здоров'я та безпеки на виробництві працівників добувної промисловості; спеціальні правила щодо охорони праці працівників, що мають строкові трудові договори¹.

Відповідно до загального права, наймач зобов'язаний забезпечувати своїм працівникам здорові й безпечні умови праці як контрагент трудового договору, носій певних обов'язків у договірних відносинах. У західній літературі цей обов'язок зазвичай трактується як сукупність певних елементів, а саме: обов'язок забезпечити безпеку виробничих приміщень, устаткування, технологічних процесів; обов'язок забезпечити працівників засобами індивідуального захисту, коли відсутні гарантії безпеки виробничого середовища; обов'язок надавати працівникові необхідну інформацію й навчити його безпечним прийомом праці; обов'язок проводити, якщо буде потреба, медичні огляди працівників. Слід зазначити, що вказані договірні обов'язки діють незалежно від зобов'язань з охорони праці, покладених на підприємця законодавством, і разом з останніми². Водночас закріплення обов'язку не може гарантувати його виконання всіма без винятку суб'єктами, щодо яких такий закріплено. А тому, як вказує О. І. Наливайко, всі права, надані особі і не забезпечені необхідними засобами захисту у випадку їх порушення, є лише «декларативними правами»³. Забезпечення прав, за визначенням науковця, є об'єктивною необхідністю.

Однією з гарантій дотримання норм законодавства суб'єктами трудових правовідносин є створення у всіх країнах Заходу спеціаль-

¹ Киселев, И. Я. Сравнительное и международное трудовое право [Текст] : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – С. 561.

² Киселев, И. Я. Сравнительное трудовое право стран развитой рыночной экономики [Текст] : учеб. пособие / И. Я. Киселев. – М., 1995. – С. 114.

³ Наливайко, О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. І. Наливайко ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – С. 13.

них державних органів, покликаних забезпечити реалізацію законодавства з охорони праці, техніки безпеки, видавати відповідні правила і стандарти, координувати роботу у цій сфері всіх державних органів і неурядових установ (наприклад, Федеральна адміністрація з техніки безпеки та виробничої санітарії в США, Управління з техніки безпеки та гігієни праці у Швеції)¹. І це не дивно. Адже відповідне зобов'язання є одним із перших міжнародних стандартів, визначених Міжнародною організацією праці у цій сфері, на який слід звернути уваги при характеристиці специфіки правового регулювання нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства на міжнародному рівні. Як справедливо визначають А. Андрищенко та І. Дубровський, нормативні документи, розроблені Міжнародною організацією праці, складають Міжнародний кодекс праці². Дотримання обов'язкових для виконання норм міжнародного права — у тому вигляді, як вони викладені у конвенціях Міжнародної організації праці, — має бути звичайною справою в кожній країні цієї планети, визначає М. Зоммер³.

Зокрема, зобов'язання створення системи інспекцій праці на промислових підприємствах (ст. 1), на торговельних підприємствах (ст. 22) держав, що є членами Міжнародної організації праці, передбачене Конвенцією Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі⁴. Ця Конвенція ратифікована Україною Законом № 1985-IV від 8 вересня 2004 р. Відповідно до ст. 2 цієї Конвенції головною метою організації і функціонування даних інспекцій є забезпечення застосування правових норм щодо умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи. Для цього інспекторам надається право безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке під-

¹ Киселев, И. Я. Зарубежное трудовое право [Текст] : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. – М. : НОРМА (Издат. гр. НОРМА – ИНФРА*М), 2000. – С. 124.

² Андрищенко, А. Місце, роль і функції соціального партнерства в механізмі регулювання соціально-трудових відносин [Текст] / А. Андрищенко, І. Дубровський // Бюл. Нац. служби посередництва і примирення. – 2005. – № 2. – С. 27.

³ Зоммер, М. Європейська соціальна модель та вдосконалення прав найманих працівників за умов глобалізації [Текст] / М. Зоммер // Профспілки України. – 2007. – жовт. (№ 10). – С. 36.

⁴ Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 11.07.1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_036/card2#Card.

лягає інспекції; проходити у денний час до будь-яких приміщень, які вони мають достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції; здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування для переконання у суворому дотриманні норм законодавства, в тому числі на одинці або в присутності свідків допитувати роботодавця або персонал підприємства, вимагати надання будь-яких книг, реєстрів або інших документів, ведення яких приписано національним законодавством з питань умов праці, зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами; вилучати або брати з собою для аналізу зразки матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються (ст. 12).

Протокол до Конвенції № 81, прийнятий на 82-й сесії Міжнародної організації праці в 1995 р., передбачив поширення положень Конвенції № 81 на всі категорії працівників. Однак кожній державі, яка ратифікувала Протокол 1995 р., надається можливість виключити з дії Конвенції № 81 військовослужбовців, поліцейських, працівників спецслужб, в'язниць, деякі інші категорії державних чиновників, якщо застосування до цих категорій осіб Конвенції № 81 створить певні проблеми. Допускається й інша можливість. Держави не виключають зазначені категорії осіб зі сфери дії Конвенції № 81, але допускають інспектування з визначеними обмеженнями та умовами¹.

Окрім виключень, здійснення яких можливе відповідно до Протоколу до Конвенції № 81, у ч. 2 ст. 2 самої Конвенції Міжнародної організації праці № 81 передбачена можливість у рамках національного законодавства окремих країн звільняти від застосування цієї Конвенції підприємства гірничої промисловості і транспорту або частини цих підприємств². Водночас у Рекомендації щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах № 82 від 11 липня 1947 р. передбачено, що кожний член Міжнародної організації праці повинен поширити на гірничопромислові і транспортні підприємства, яких вважають такими відповідні органи влади, належні системи інспекції праці з метою забезпечення застосування положень законодав-

¹ Киселев, И. Я. Сравнительное и международное трудовое право [Текст] : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – С. 522.

² Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 11.07.1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_036/card2#Card.

ства щодо умов праці та охорони працівників на виробництві¹. Таким чином, виключення підприємств гірничої промисловості і транспорту зі сфери нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства неприпустиме. Водночас виділення у міжнародних актах таких сфер, як гірничо промисловість і транспорт, вказує на їх специфіку відносно інших промислових і торговельних підприємств, специфіку здійснюваного інспектування у цих сферах.

Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві² передбачає зобов'язання забезпечення існування системи відповідних інспекцій у сільському господарстві (ст. 3). Цю Конвенцію ратифіковано Законом України № 1986-IV від 8 вересня 2004 р. В Україні окремої інспекції праці у сільському господарстві не існує. Водночас у ст. 7 Конвенції № 129 передбачена альтернатива у створенні інспекції праці у сільському господарстві у вигляді функціонування такої як окремої системи органів, або ж у структурі єдиного відомства інспекції праці. Таким чином, охоплення контролем Держпраці України дотримання законодавства про працю всіма підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не є порушенням міжнародних стандартів у сфері охорони праці, визначених Міжнародною організацією праці.

Інспектування у сфері сільського господарства відповідно до положень Рекомендації щодо інспекції праці в сільському господарстві від 25 червня 1969 р. № 133 має особливість у вигляді неможливості покладання на інспекторів праці функції примирення або арбітражу трудових спорів. Водночас, якщо у сільськогосподарському секторі не існує спеціальних органів для цього, інспекторам праці може бути доручено тимчасове виконання функцій примирення. Але у цьому випадку держава повинна здійснювати заходи щодо поступового звіль-

¹ Рекомендація щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах № 82 від 11.07.1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_301/card2#Card.

² Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві від 25.06.1969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_114/card2#Card.

нення інспекторів від таких невластивих їм функцій, «щоб вони могли присвячувати більше часу безпосередньо інспекційній роботі на підприємствах» (п. 3). В Україні постійно діючим державним органом, створеним Президентом України для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів), є Національна служба посередництва і примирення (п. 1 Положення про Національну службу посередництва і примирення, затвердженого Указом Президента України від 17 листопада 1998 р. № 1258/98¹). Одним із завдань цього органу є здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), а також сприяння взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними.

Також для вирішення трудового спору може бути сформовано примирну комісію (орган, призначений для вироблення рішення, що може задовольнити сторони колективного трудового спору (конфлікту), та який складається із представників сторін (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)») або трудовий арбітраж (орган, який складається із залучених сторонами колективного трудового спору (конфлікту) фахівців, експертів та інших осіб і приймає рішення по суті колективного трудового спору (конфлікту) (п. 1.4 Положення про трудовий арбітраж, затверджене наказом Національної служби посередництва і примирення від 18 листопада 2008 р. № 135²).

Таким чином, функції контролю за дотриманням трудового законодавства та примирення або арбітражу трудових спорів в Україні покладено на різні інституції, що дозволяє виконати умову про присвячення робочого часу інспекторів праці поставленим перед ними завданням, залишаючи примирення та арбітраж трудових спорів спеціально уповноваженим органам.

Конвенція про служби гігієни праці № 161 від 26 червня 1985 р.³ передбачає зобов'язання кожного члена Міжнародної організації пра-

¹ Про утворення Національної служби посередництва і примирення [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17.11.1998 № 1258/98. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1258/98/card2#Card>.

² Положення про трудовий арбітраж від 18.11.2008 року № 135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MUS9569.html.

³ Конвенція про служби гігієни праці № 161 від 26.06.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_042/card2#Card

ці розробляти, здійснювати та періодично переглядати послідовну національну політику стосовно служб гігієни праці як таких, на які покладено в основному профілактичні функції та відповідальність за консультування роботодавця, працівників та їхніх представників на підприємстві. Рекомендація щодо служб гігієни праці № 171 від 26 червня 1985 р.¹ визначає, що служби гігієни праці повинні в основному здійснювати профілактичні функції.

Цю Конвенцію ратифіковано Законом України № 1954-VI від 10 березня 2010 р. Водночас єдиного органу гігієни праці в Україні ще немає, адже нагляд за виробничим середовищем, що включає: а) виявлення й оцінку факторів виробничого середовища, які можуть несприятливо впливати на здоров'я працівників; б) оцінку санітарно-гігієнічних умов на виробництві і факторів в організації праці, котрі можуть бути потенційно небезпечними для здоров'я працівників; с) оцінку засобів колективного та індивідуального захисту; д) оцінку, в разі потреби, впливу на працівників небезпечних факторів, використовуючи надійні і загальноприйняті методи контролю; е) оцінку систем захисту, призначених для ліквідації або зниження впливу небезпечних факторів², здійснюється різними державними органами у сфері нагляду і контролю.

Окрім вказаних актів Міжнародної організації праці, пп. 15, 16 і 17 Рекомендації Міжнародної організації праці № 198 про трудові правовідносини 2006 р. передбачають основоположні підходи до питань нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Компетентний орган повинен вживати заходів із метою забезпечення дотримання й застосування законодавчих і нормативно-правових актів, які стосуються трудових правовідносин, відносно різних аспектів, розглянутих у цій Рекомендації, наприклад, за допомогою служб інспекції праці та їхнього співробітництва з органами соціального забезпечення й податковими службами. Що стосується трудових правовідносин, національні органи регулювання питань праці й підлеглі їм структури повинні здійснювати регулярний моніторинг своїх програм і процедур нагляду за дотриманням. Особлива увага повинна приді-

¹ Рекомендація щодо служб гігієни праці № 171 від 26.06.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_072/card2#Card.

² Там само.

лятися професіям і секторам, у яких значну частку становлять працюючі жінки¹.

Як бачимо, Україна упевнено крокує до утвердження міжнародних стандартів у сфері праці як частини національного законодавства, просуваючись на шляху інтеграції до ЄС. Адже ратифікація ряду Конвенцій і Рекомендацій Міжнародної організації праці останніми роками (2000–2012) відбувається в рамках проектів, що мають основною метою створення правової системи, «яка б сприяла досягненню стабільності в суспільстві, гарантувала верховенство права, права людини й забезпечувала функціонування ринкової економіки»².

Наприклад, ратифікація Конвенції про служби гігієни праці № 161 від 26 червня 1985 р.³ відбулася в рамках Проекту 2010 до 2012 р., що впроваджувався у п'яти пілотних країнах (Східна Європа: Республіка Молдова та Україна; Центральна Америка: Гондурас; Південна Африка: Малаві та Замбія) за фінансової підтримки Європейського Союзу. Цей проект був спрямований на включення питання безпеки та гігієни праці до національного політичного плану дій, розробку на тристоронній основі національних програм з цього питання та трансформацію їх у дії на робочому місці. Крім ратифікації ряду конвенцій МОП у сфері охорони праці, в рамках Проекту розроблено Національний профіль безпеки праці та здоров'я на робочих місцях (аналіз ситуації та потреб); проект Загальнодержавної цільової програми з поліпшення стану охорони праці, безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки та окремого розділу Глобальної стратегії розвитку України про реформування системи охорони праці; створено мережу інструкторів з методик оцінки та управління ризиками; здійснено інформаційно-пропагандистські кампанії на основі Всесвітнього дня охорони праці, оголошеного МОП (наприклад, Всеукраїнська акція «Охорона праці очима дітей»)⁴.

¹ Див.: Курс порівняльного трудового права [Текст] : підручник / [М. І. Іншин, А. Р. Мацюк, А. М. Соцький, В. І. Щербина] / за ред. А. Р. Мацюка. – Х. : Ніка-Нова, 2012. – С. 920.

² Жернаков, В. В. Трудове право на шляху України до Європи: теоретичні та практичні проблеми [Текст] / В. В. Жернаков // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2006. – № 2. – С. 116–117.

³ Конвенція про служби гігієни праці № 161 від 26.06.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_042/card2#Card.

⁴ Режим доступу: http://dnop.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=7962&Itemid=0.

Незважаючи на низку заходів щодо удосконалення правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України, включаючи адаптацію національного законодавства до міжнародних стандартів у сфері праці, на практиці ефективність діяльності інспекцій праці є ще недостатньою, констатує І. Я. Кисельов¹. А тому останніми роками в багатьох західних країнах вжито заходів щодо вдосконалення контролю за здійсненням і дотриманням норм з охорони праці. У законодавстві передбачене обов'язкове (ФРН, Австрія, Японія) або факультативне (Великобританія, Канада, Австралія) створення на підприємствах служб з техніки безпеки й призначення адміністрацією осіб, які покликані забезпечувати відповідний контроль (інженери з техніки безпеки). У ряді країн в обов'язковому або факультативному порядку передбачене утворення служб з виробничої санітарії, призначення заводських лікарів. Важливим нововведенням у законодавстві останніх десятиліть стали приписи про створення на великих і середніх підприємствах комітетів з техніки безпеки й виробничої санітарії, які формуються на двосторонній основі — із представників адміністрації й працівників і зазвичай виконують консультативні функції². Аналогічні нововведення можливі для впровадження і в Україні.

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що на сьогодні в Україні відбувається активний процес гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами у галузі охорони праці. При цьому Україна знаходиться лише на першому етапі розвитку законодавства в напрямі євроінтеграції, оскільки наразі можна вести мову лише про вдосконалення системи права і законодавства задля досягнення стабільності в суспільстві, гарантування верховенства права, прав людини й забезпечення функціонування ринкової економіки.

¹ Киселев, И. Я. Зарубежное трудовое право [Текст] : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. – М. : НОРМА (Изд. гр. НОРМА – ИНФРА*М), 2000. – С. 125.

² Див.: Бойко, М. Д. Порівняльне трудове право [Текст] : навч. посіб. / М. Д. Бойко. – К. : Атіка, 2007. – С. 266.

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

3.1. Поняття, сутність та значення правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Проблема дотримання трудового законодавства завжди була та є одним із найбільш досліджуваних та проблематичних питань юридичної науки. Точне та неухильне дотримання норм трудового права є досить важливим для нормальної організації діяльності всього трудового процесу, нормальної роботи трудового колективу в цілому та окремого його суб'єкта. Прийняття ефективних нормативно-правових актів у сфері трудової діяльності людини завжди було пріоритетним напрямом держави, яка брала курс на створення всіх необхідних умов для трудової діяльності людини, забезпечення її нормальними та безпечними умовами праці, оплати праці, відпочинку тощо. Проте здійснення такої діяльності є неможливим без реального та повного дотримання органами державної влади, працедавцями та іншими уповноваженими особами та органами норм трудового законодавства. На жаль, на сьогодні існує тенденція до зростання різного роду правопорушень у сфері трудового права. Причини виникнення такої ситуації різноманітні, але найбільш вагомою з них можна вважати постійну суперечність між двома суб'єктами трудового права — роботодавцем та працівником. Так, роботодавець бажає всіма можливими способами підвищити вироблення продукції, збільшити продуктивність праці працівників, у тому числі порушенням їх законних прав та інтересів. Працівники, у свою чергу, прагнуть до отримання достойної заробітної плати, належних умов праці та відпочинку, дотримання та захисту їх

професійних прав. Така суперечність інтересів двох сторін і породжує беззаконня, порушення встановлених Конституцією та Кодексом законів про працю України правових норм, спричиняє свавілля, розбіжності та спори. А тому досить важливим питанням є здійснення контролю та нагляду у сфері дотримання трудового законодавства. Про важливість здійснення такого нагляду та контролю досить вдало висловився В. І. Прокопенко, який зазначив, що будь-яке законодавство, особливо законодавство про охорону праці, ефективне тоді, коли воно неухильно виконується усіма зацікавленими учасниками відносин. Для здійснення цієї мети держава уповноважила відповідні органи та інспекції, які здійснюють свої повноваження у двох правових формах, шляхом нагляду і шляхом контролю¹. Сьогодні контроль та нагляд у сфері трудових правовідносин залишається на досить низькому рівні та потребує здійснення реальних дій щодо налагодження його роботи і реального захисту порушених трудових прав та інтересів.

Про проблему дотримання трудового законодавства, здійснення нагляду за дотриманням трудового законодавства в юридичній літературі говорили досить давно. Це питання було предметом багатьох дисертаційних, монографічних праць, наукових пошуків як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Наприклад, як зазначає Л. Г. Коняхін, для забезпечення ефективності реалізації права громадян на охорону праці держава передбачає систему органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про охорону праці. В неї входять органи, що здійснюють як державний, так і громадський нагляд та контроль у цій сфері².

Як зазначає А. С. Мельник, поняття «дотримання трудового законодавства» має досить широкий зміст. Поряд із власне дотриманням трудового законодавства, що становить активну діяльність із виконання вимог закону, воно охоплює також усі інші форми реалізації трудового права, зокрема й дотримання законів, що зазвичай трактується як дотримання вимог, установлених законом. Якщо закони не проводяться в життя, а залишатимуться лише на папері, то воля законодавця виявиться хіба що добрим побажанням або рекомендацією. Тому, на думку автора, забезпечення трудового законодавства, на що спря-

¹ Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : [підручник] / В. І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – С. 393–394.

² Коняхин, Л. Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде [Текст] / Л. Г. Коняхин. – М. : МГУ, 1982. – С. 196–197.

мовано діяльність органів виконавчої влади та інших органів нагляду та контролю, є неодмінною умовою дотримання законодавства про працю¹. Таким чином, дотримання трудового законодавства є перш за все діяльністю держави у напрямі забезпечення трудових прав працівників, дотримання законів, що регулюють трудові правовідносини. Основне призначення дотримання трудового законодавства, ми вважаємо, полягає перш за все у реальному гарантуванні передбачених Конституцією України прав людини та громадянина на працю, становленні та розвитку дійсно правової та демократичної держави.

Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, потрібно визначитися із основним понятійно-категоріальним поняттям. Почати, на нашу думку, доцільно із визначення правовідносин. Поняття «правовідносини» часто порівнюють із поняттям «правове відношення», яке в юридичній літературі розглядається у двох аспектах. Представниками першого підходу є В. М. Корельський, О. Ф. Скаун, Ф. О. Черданцев, В. Д. Перевалов, які звертають увагу на урегульованість правом суспільних відносин. Схематично він має такий вигляд: суспільні відносини — правова норма — правовідносини. Як приклад вони наводять таке визначення правовідносин: це врегульовані правом вольові суспільні відносини, учасники яких наділені суб'єктивними правами і юридичними обов'язками². Тобто акцент представників цього підходу робиться на перетворенні суспільних відносин у правові.

Інші науковці представляють другий підхід до визначення поняття «правове відношення», де центральним моментом виділяють взаємозв'язок суб'єктів, який схематично можна зобразити як: суб'єкти права — правова норма — правовідносини. Тобто правовідношення — це юридичний взаємозв'язок суб'єктів права, що виникає на підставі правових норм у разі настання передбачених законом юридичних фактів³.

В юридичній літературі наразі немає досить однозначного тлумачення поняття правовідносин. Одні визначають їх як зв'язок між сто-

¹ Мельник, А. С. Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства в Україні [Текст] / А. С. Мельник // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 642.

² Див.: Теория государства и права [Текст] : учебник / [А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов] ; под ред. А. С. Пиголкина. — М. : Юрайт-Издат, 2005. — С. 126.

³ Див.: Демин, А. В. Теория государства и права : Курс лекций [Текст] / А. В. Демин. — М. : ИНФРА-М., 2004. — С. 126.

ронами¹, інші — як регулюючий ланцюг між нормою права і суспільними відносинами², треті — як взаємодію сторін³. М. І. Матузов правовідносини визначає як урегульовані правом суспільні відносини, що перебувають під охороною держави, учасники яких є носіями взаємно кореспондуючих одне одному юридичних прав та обов'язків⁴.

І. Сабо доводить, що правовідношення доцільно розглядати лише шляхом дослідження взаємозв'язку окремих елементів у потрібній схемі: суспільні відносини, норма права, правовідносини. Звідси вчений визначає правовідносини як особливу правову форму, правовий вираз суспільних відносин. Водночас він визначає правовідносини також як ідеологічні суспільні відносини, в яких завдяки наявності права (сукупності правових ознак) та в його межах виражаються, виникають, змінюються та припиняють своє існування інші суспільні відносини⁵. С. Ф. Кечек'ян вважає, що особливістю правовідносин є те, що з їх утворенням для одних осіб (уповноважених) відкривається передбачена нормами права та забезпечена державою можливість використання в своїх інтересах поведінки інших осіб (зобов'язаних), для яких відповідна поведінка стає суспільно необхідною⁶. Що стосується трудових правовідносин, то в них обидві сторони наділені кореспондуючими їм правами та обов'язками, тому такі правовідносини ґрунтуються на юридичній рівності їх суб'єктів, рівності їх прав та обов'язків у таких правовідносинах.

Як зазначає В. В. Жернаков, трудові відносини здавна називають «серцевиною» предмета трудового права, оскільки вони виникають безпосередньо у процесі праці, коли кожен із працівників виконує обов'язки із певної професії, спеціальності, кваліфікації, посади. Пов'язані із трудовими відносини можуть передувати трудовим (при-

¹ Див.: Алексеев, С. С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования [Текст] / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — С. 66.

² Див.: Стальгевич, А. К. Некоторые вопросы теории социалистических правоотношений [Текст] / А. К. Стальгевич // Сов. государство и право. — 1957. — № 2. — С. 24.

³ Див.: Явич, Л. С. Право и общественные отношения [Текст] / Л. С. Явич. — М. : Юрид. лит., 1971. — С. 114–129.

⁴ Див.: Теория государства и права (курс лекций) [Текст] / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М. : Юрист, 1997. — С. 472–477.

⁵ Сабо, И. Социалистическое право [Текст] / И. Сабо. — М. : Прогресс, 1964. — С. 37–310.

⁶ Кечекьян, С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе [Текст] / С. Ф. Кечекьян. — М. : АН СССР, 1958. — С. 6.

міром, відносини із працевлаштування), існувати водночас із ними (наприклад, відносини із відшкодування матеріальної шкоди, завданої працівником власнику підприємства, установи, організації), слідувати за трудовими у часі (наприклад, із розгляду трудового спору про поновлення на роботі). Головною ознакою таких відносин є те, що вони спрямовані на виникнення, розвиток та відновлення трудових відносин. Як правило, без трудових відносин вони існувати не можуть¹.

Важливим є також визначення поняття нагляду та контролю. Хоча в попередніх підрозділах монографічного дослідження нами було розглянуто ці поняття, однак уточнимо думку інших науковців з приводу цих правових категорій. Так, О. В. Смирнов, розглядаючи контроль і нагляд у їх нерозривному взаємозв'язку, розуміє під ними діяльність компетентних органів, спрямовану на захист трудових прав працівників. У процесі означеної діяльності ці органи попереджають і виявляють порушення трудового законодавства з боку органів працевлаштування та уповноважених ним осіб, відновлюють трудові права працівників і притягають до відповідальності винних у порушенні цих прав. При цьому нагляд за дотриманням трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця (уповноважених ним осіб), а контроль — перевірку цього рішення в аспекті законності й доцільності. Законність є вищою державною доцільністю². Отже, у діях контролюючих органів чітко виявляється охоронна функція держави, а саме охорона прав та законних інтересів працівника та роботодавця, недопущення зловживання роботодавцем наданими йому правами, захист від невиплати заробітної плати, відшкодування шкоди тощо. Про нерозривність зв'язку нагляду та контролю у трудовому законодавстві говорив і В. І. Семенов. Він, зокрема, зазначав, що у практичній роботі немає потреби при розгляді питань охорони праці виділяти органи нагляду й контролю за охороною праці³. В. Ломовський також уважає, що поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділено⁴.

¹ Трудове право України у запитаннях і відповідях [Текст] / за заг. ред. В. В. Жернакова. — Х. : Одиссей, 2010. — С. 8.

² Трудовое право [Текст] : [учебник] / под ред. О. В. Смирнова. — М. : Проспект, 1997. — С. 357.

³ Семенов, В. И. Правовые проблемы охраны труда в СССР [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Семенов. — Минск, 1974. — С. 38.

⁴ Ломовский, В. Какой власти принадлежит прокуратура? [Текст] / В. Ломовский // Рос. юстиция. — 2001. — № 9. — С. 22.

Проте деякі науковці підтримують позицію щодо розмежування поняття нагляду та контролю. Так, наприклад, В. К. Колпаков наголошує, що сутність контролю полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд — це й здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами¹. Щодо нас, то ми підтримуємо позицію розмежування нагляду та контролю у сфері трудового права. На нашу думку, основне розмежування між цими двома поняттями можна провести, здійснюючи глибокий аналіз змісту поняття та органів, що його здійснюють. Так, контролюючими органами є такі органи, які уповноважені на втручання у внутрішню діяльність відповідного органу, мають право провадити певну перевірку їх діяльності, дотримання чинного законодавства, відсторонювати осіб від виконання покладених на них функцій тощо. Нагляд здійснюється без втручання в оперативну діяльність піднаглядного органу, а тому цей наглядовий суб'єкт не має права виносити будь-які процесуальні рішення, наприклад щодо притягнення особи до дисциплінарної відповідальності. Характерною особливістю нагляду є те, що він має постійний та тривалий характер. Про різнорідність понять «контроль» та «нагляд» говорив і Ю. П. Битяк: контроль є складовою частиною (елементом) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, та полягає у втручанні контрольних органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів; нагляд же має на меті виявлення і попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління². Розмежовуючи поняття нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, Н. А. Брілліантова зазначає, що нагляд

¹ Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — С. 622, 675.

² Адміністративне право України [Текст] : підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — С. 224.

означає перевірку рішення роботодавця, а контроль — перевірку цього рішення з огляду не лише на законність, а й доцільність¹. Ми погоджуємося із таким твердженням, але з деякими доповненнями. На нашу суб'єктивну думку, до контролю за дотриманням трудового законодавства потрібно відносити системність та не досить довгу тривалість його здійснення, тобто уповноважений на це суб'єкт може провести окрему перевірку рішення чи діяльності окремої особи стосовно окремого конкретно визначеного питання. Контроль може бути здійснений в окремій галузі щодо окремого підрозділу чи охоплювати окреме коло питань. Такий контроль не є постійним та систематичним, може здійснюватись або не здійснюватись у певній галузі. Нагляд же здійснюється уповноваженим на те органом постійно, охоплюючи необмежене коло суспільних відносин, які виникають у діяльності відповідного органу, підприємства, установи, організації. Характерною особливістю здійснення нагляду, як ми вважаємо, є те, що такий нагляд ніби існує поряд чи навіть паралельно із основною діяльністю підприємства і виявляється лише тоді, коли виникають певні суперечності, правопорушення, які потребують негайного вирішення.

Розглядаючи поняття нагляду та контролю, Н. В. Урганова зазначала, що нагляд здійснюється наглядовим органом за діяльністю посадових осіб і органів, що перебувають у його підпорядкуванні; повноваження органу нагляду мають владний характер і чітко визначені в нормативно-правових актах; ці повноваження, на думку автора, передбачають прийняття правоохоронного акта індивідуального характеру, який містить вимогу усунути правопорушення або передбачає санкцію. На відміну від нагляду, контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих у адміністративному порядку підприємств, установ, організацій та посадових осіб, так і щодо тих, які не знаходяться у безпосередній адміністративній підпорядкованості в органів, що його здійснюють².

Перейдемо до безпосереднього розгляду поняття та сутності нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Ми пропонуємо під наглядом і контролем за дотриманням трудового законодавства розуміти діяльність спеціально уповноважених органів держави та об'єднань громадян, спрямовану на охорону і захист

¹ Бриллиантова, Н. А. Трудовое право [Текст] : учебник / Н. А. Бриллиантова, И. Я. Киселёв, О. В. Смирнов. – М., 1998. – С. 153.

² Урганова, Н. В. Державний нагляд та контроль за охороною праці [Текст] / Н. В. Урганова // Право. – 2008. – № 10. – С. 74.

трудових прав працівників, однакове та об'єктивне застосування трудового законодавства, а також на запобігання порушенням законодавства у цій сфері¹.

Досить детальне дослідження правової природи контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства провів Є. М. Попович, який окремо виділив основні риси такого контролю та нагляду. Автор зазначає, що, по-перше, такі контроль та нагляд мають як загальні, так і специфічні особливості. По-друге, нагляд і контроль є різними методами, формами та способами забезпечення законності в регулюванні та реалізації трудових і пов'язаних із ними відносин. По-третє, контрольна діяльність у сфері забезпечення законності при регулюванні та реалізації суспільно-трудових відносин буде ефективною, якщо: а) здійснюватиметься в рамках конкретних нормативних приписів; б) матиме регуляторний характер; в) проводитиметься своєчасно й оперативно; г) охоплюватиме найбільш важливі питання д) поширюватиметься на всі служби, органи та підрозділи підконтрольних органів; е) буде об'єктивною, головною, результативною. По-четверте, поняття «контроль» треба відрізнати від поняття «перевірка». По-п'яте, найважливішими особливостями контролю є втручання в оперативну діяльність підконтрольного підприємства, установи, організації, їх структурних підрозділів та право самостійно притягати до відповідальності. По-шосте, чистий нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють лише органи прокуратури, інші органи виконують контрольні завдання. По-сьоме, поняття нагляду за дотриманням законодавства України про працю слід визначити як діяльність органів прокуратури щодо додержання законності в регулюванні та реалізації трудових і пов'язаних із ними відносин, що здійснюється без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність власника підприємства, установи та організації або уповноваженого ним органу. По-восьме, поняття «контроль за дотриманням трудового законодавства» можна визначити як діяльність спеціально уповноважених органів зі спостереження за функціонуванням підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, власників, уповноважених ними органів та посадових осіб з метою отримання об'єктивної, достовірної інформації про їх функціонування; надання допомоги у поновленні законності та дисципліни; встановлення причин та умов, що сприяють пору-

¹ Див.: Серeda, О. Г. Поняття і сутність нагляду за дотриманням трудового законодавства [Текст] / О. Г. Серeda // Публ. право. – 2012. – № 4 (8). – С. 229.

шенню вимог правових приписів; вжиття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб¹.

Таким чином, Є. М. Поповичем надана досить широка характеристика контролю та нагляду у сфері трудового законодавства України. Проте ми не погоджуємося із деякими позиціями автора, а саме, досить невизначеною є думка автора стосовно того, що тільки контрольна діяльність у сфері забезпечення законності при регулюванні та реалізації суспільно-трудових відносин буде ефективною за наявності певних факторів. Ми ж вважаємо, що ці фактори також будуть ефективними при здійсненні нагляду у сфері трудового законодавства.

Громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання. Сутність та значення нагляду за дотриманням законодавства про працю полягає в тому, що по-перше, здійснюється захист трудових прав людини та громадянина, по-друге, виникає можливість виявити причини, які обумовили порушення прав та законних інтересів громадянина та відновити такі порушені права, здійснити всі необхідні дії та заходи щодо недопущення виникнення таких правопорушень у майбутньому.

Роботодавці, у свою чергу, зобов'язуються сумлінно ставитися до роботи, не допускати порушень при нарахуванні та виплаті заробітної плати, забезпечувати належні умови існування та праці працівників, дотримуватися правил протипожежної безпеки, слідкувати за санітарно-епідеміологічним станом підприємства, установи, організації, здійснювати інші необхідні дії для приведення прописаних у Кодексі законів про працю України норм у реальність. Потрібно згадати думку А. І. Алексєєва, який зазначав, що нагляд за виконанням законів про працю, виконанням соціальних прав громадян сприяє послабленню впливів, а з часом і усуненню обставин, які обумовили виникнення життєвих ситуацій, пов'язаних з матеріальною незабезпеченістю або відсутністю засобів до існування, що загрожує вчиненням корисливих злочинів².

На підставі викладеного вище можемо навести власне визначення контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, під яким ми розуміємо сукупність державних та уповноважених на те органів,

¹ Попович, Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Є. М. Попович. – Х., 2003. – С. 34, 35.

² Алексєєв, А. И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы [Текст] : монография / А. И. Алексєєв, С. И. Герасимов, А. Я. Сухарев. – М. : НОРМА, 2001. – С. 219.

яким чинним законодавством України надано право здійснювати захист прав та інтересів суб'єктів трудового права, перевірку дотримання передбачених норм трудового права, їх реалізацію на практиці. Основними особливостями контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства можемо назвати такі: 1) вони здійснюються уповноваженими на те законом органами; 2) основною відмінністю контролю і нагляду є те, що органи, які здійснюють контроль, мають право втручатись в оперативну діяльність підприємства, установи, організації, а нагляд позбавлений такої правової можливості; 3) характерною особливістю нагляду є його безперервність, систематичність здійснення. За сферою здійснення нагляд поширюється на всю діяльність та всі суспільні відносини, які виникають у діяльності підприємства, установи організації. Контроль же часто здійснюється частково, у певній, відповідній сфері суспільних відносин, щодо окремого питання чи окремої особи, шляхом здійснення перевірки законності діяльності щодо того чи іншого питання; 4) спільною ознакою контролю та нагляду є те, що вони мають спільну мету: дотримання трудового законодавства, забезпечення нормальної діяльності роботодавців, захист проголошених трудових прав, свобод та інтересів працівників; 5) нагляд та контроль спрямований на виявлення й подолання причин виникнення правопорушень у сфері трудового законодавства; 6) контроль та нагляд у своїй сукупності реалізують превентивну функцію держави.

Для точного і правильного визначення й характеристики правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства потрібно чітко окреслити суб'єктний та об'єктний склад таких правовідносин. Правильне визначення об'єктного та суб'єктного складу будь-яких правовідносин є важливим для правильного застосування їх на практиці.

В юридичній літературі існують два досить схожі поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Під «суб'єктом права» В. В. Шуба розуміє носія передбачених правовими нормами суб'єктивних прав та обов'язків, що має потенційну можливість участі у правовідносинах, тоді як суб'єкт правовідносин — це реальний учасник правовідносин¹. І. Компанієць визначає суб'єктом правових відносин носія

¹ Шуба, В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шуба. — Дніпропетровськ, 2006. — С. 81.

(власника) прав й обов'язків у сфері державного управління, які передбачено адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати¹. Ю. С. Шемчушенко надає визначення суб'єкта права як учасника правовідносин, носія юридичних прав та обов'язків².

Науковці висловлюють думку щодо ототожнення поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Так, С. Ф. Кечек'ян вважає, що поняття «суб'єкти права» і «суб'єкти правовідносин» є тотожними, і тому, досліджуючи проблему учасників правовідносин, доцільно розглядати загальну категорію суб'єктів права³. М. М. Ейдельберг відстоює позицію щодо розмежування цих двох понять і визначає ознаку, за якою можна провести відокремлення категорій «суб'єкти права» та «суб'єкти правовідносин»: по-перше, можливість брати участь у різних правовідносинах, що характерно для суб'єкта права; по-друге, реальна участь у правовідносинах, що характерно для суб'єктів (учасників) правовідносин. Отже, на думку автора, найбільший рівень абстрактності з названих категорій має поняття «суб'єкти права»⁴. Ми повністю підтримуємо тих науковців, які здійснюють розмежування вищенаведених понять, аргументуючи це тим, що у будь-якому випадку суб'єкт права є поняттям ширшим, ніж суб'єкт правовідносин.

Юридичній літературі відомі такі поняття, як «об'єкт» та «предмет правовідносин». Якщо розглядати ці два поняття з точки зору філософії, то під поняттям «об'єкт» розуміють частину об'єктивного світу, що перебуває у взаємодії із суб'єктом, під «предметом» — найбільш значимі властивості, зв'язки й відносини, які суб'єкт виділяє в об'єкті, виходячи зі своїх цілей. «Філософський енциклопедичний словник» зазначає, що на відміну від об'єкта, у предметі пропонується бачити не тільки об'єктивне, а й суб'єктивне. З одного боку, при правильному виділенні — це частина об'єкта, і в цьому сенсі в предметі немає нічого, що не містить у собі об'єкт. З другого боку, предмет суб'єктивний,

¹ Компаниец, И. Н. Административно-правовое регулирование свободы совести [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / И. Н. Компаниец. — Харьков, 1996. — С. 97.

² Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемчушенка. — К. : Юрид. думка, 2007. — С. 860.

³ Кечекьян, С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе [Текст] / С. Ф. Кечекьян. — М. : Юрид. лит., 1958. — С. 83.

⁴ Ейдельберг, М. М. Суб'єкти адміністративно-правових відносин з приводу володіння земельною ділянкою [Текст] / М. М. Ейдельберг // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 145.

не тотожний і не рівнозначний об'єктові, тому що, виділяючи предмет, той, хто його пізнає, виходить зі своїх цілей, визначаючи в об'єктові тільки істотне, абстрагуючись від того, що не становить для нього інтересу¹. Тобто філософська наука стоїть на позиції розмежування об'єкта та предмета, що, на нашу думку, є правильним та доцільним.

Розглянемо загальні позиції науковців щодо визначення поняття «об'єкт права». В юридичній літературі на сьогодні відбувається дискусія щодо визначення цього поняття. Різні автори по-різному трактують наведене вище поняття, здійснюючи виділення його окремих рис. В. С. Основін визначає об'єкт правовідносин як явище реальної дійсності, що володіє системою істотних властивостей або якостей, з якими норма права пов'язує правомочності та обов'язки учасників правовідносин. Саме предмет чи явище, що поєднує суб'єктів, пов'язаних правомочностями і обов'язками, вказує вчений, є об'єктом правовідносин, або їх предметом. Оскільки всяка дія людини, будь-який її вчинок з чимось пов'язаний і спрямований на досягнення певного результату, то держава в кожній правовій нормі передбачає певну поведінку громадян і предмет, з яким вона пов'язана, при цьому поведінка громадян може пов'язуватися з найрізноманітнішими предметами, а не лише з їх діями².

Розглядаючи поняття законності у діяльності будь-якого органу державної влади, ми визначаємо його як принцип діяльності. Законність означає діяльність органу, підприємства, установи, організації, посадової особи, роботодавця не тільки у межах своїх повноважень, а й у межах, передбачених Конституцією та законами України. Ю. А. Кудрявцев вважає, що законність можна розглядати як центральний принцип права, що визначає багато інших його базових положень. У ширшому розумінні законність — це загальний принцип організації сучасної демократичної держави, основа забезпечення і захисту прав особи і підтримки правопорядку в країні. Законність — основа нормального функціонування всієї суспільної системи³.

¹ Философский энциклопедический словарь [Текст]. — М. : Сов. энцикл., 1993. — С. 525.

² Основин, В. С. Советские государственно-правовые отношения [Текст] / В. С. Основин // Сов. государство и право. — 1963. — № 6. — С. 63.

³ Кудрявцев, Ю. А. Законность и демократия [Текст] / Ю. А. Кудрявцев // Правовой режим законности: вопросы теории и истории : Материалы межвуз. науч.-теорет. конф. (Санкт-Петербург, 15 февраля 2001 г.) / под общ. ред. Д. И. Луковской. — СПб. : Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2001. — С. 120.

І. П. Голосніченко, розглядаючи принцип законності, визначає його як діяльність всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, громадян у визначених Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами рамках¹. У свою чергу, А. М. Кечуа надає таке поняття законності: «принцип права, що виражає демократичний режим життя суспільства і полягає у вимогах суворого і неухильного дотримання всіма суб'єктами законів і створених для їх реалізації підзаконних актів, повного і реального здійснення суб'єктивних прав, обґрунтованого і ефективного застосування права за умов недопущення найменших порушень з боку державних органів і посадових осіб»².

Таким чином, підприємства, установи, організації, які використовують найману працю, повинні дотримуватися принципу законності у своїй діяльності, тобто здійснювати свої повноваження у межах закону та Конституції. Порушення цього принципу є порушенням нормальної діяльності суспільства, а отже, тягне за собою відповідне порушення передбачених законом прав громадян.

3.2. Структура правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Сьогодні в умовах розвитку української державності актуалізується питання подальшого зміцнення законності в усіх сферах діяльності людини, в тому числі у сфері застосування трудового законодавства. При цьому для удосконалення фактично сформованих правових відносин у сфері трудового законодавства необхідні нові підходи в нормотворчості та правозастосовній практиці. У зв'язку з цим удосконалення механізму практики застосування нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства нерозривно пов'язані із соціально-економічними та політичними процесами, що відбуваються в суспільстві.

¹ Голосніченко, І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) [Текст] / І. П. Голосніченко. – К. : МАУП, 1998. – С. 32.

² Кечуа, А. М. Теоретичні підходи до визначення поняття законності в діяльності органів виконавчої влади [Текст] / А. М. Кечуа // Наше право. – 2010. – №2, ч. 1. – С. 58.

Варто відзначити, що на різних етапах суспільного розвитку науковою розробкою правових проблем нагляду за дотриманням трудового законодавства та узагальнення практики його застосування займалися представники як вітчизняної, так і зарубіжної юридичної науки, серед яких слід згадати М. Г. Александрова, В. С. Андрєєва, В. С. Венедиктова, О. М. Бандурку, В. М. Гаращука, Л. М. Давиденка, В. В. Жернакова, М. В. Косюту, Л. І. Лазор, Р. З. Лівшиця, А. С. Мельника, Л. Я. Островського, А. Є. Пашерстника, П. Д. Пилипенка, О. І. Процевського, Л. О. Сироватську, Н. М. Хуторян, О. Н. Ярмиша та ін. Однак, з огляду на те, як змінюється законодавство в окресленій царині, проблеми щодо структури правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства потребують додаткового наукового аналізу, в тому числі й критичного, що і визначає мету цього підрозділу.

Будь-які правовідносини, які існують у суспільстві, мають свою налагоджену структуру. Л. Р. Біла до структури правових відносин відносить: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети), суб'єкти (громадяни, особи без громадянства, державні органи, підприємства, установи, організації та ін.), зміст (сукупність прав і обов'язків сторін)¹.

При розгляді адміністративно-правових відносин потрібно приділити увагу їх змісту. Зміст визначають суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів правових відносин, а також спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних юридичних прав, юридичних обов'язків, повноважень, відповідальності²; права та обов'язки їх учасників³.

Більшість учених вважають, що будь-які правовідносини характеризуються синтезом фактичного та юридичного. Юридичний зміст — це адміністративні суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин, тобто можливості імперативних дій уповноважених суб'єктів і необхідність відповідних дій зобов'язаних суб'єктів. Фактичний зміст — це сама поведінка суб'єктів адміністративних правовідносин, їх діяльність, в якій реалізуються суб'єктивні права та юри-

¹ Ківалов, С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — 2-ге вид. переробл. і допов. — Одеса : Юрид. л-ра, 2002. — С. 14–16.

² Див.: Скакун, О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2001. — С. 352.

³ Див.: Черданцев, А. Ф. Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / А. Ф. Черданцев. — М. : Юрайт, 2000. — С. 297.

дичні обов'язки сторін¹. Дещо інше визначення надає В. В. Галунько. Фактичний зміст правових відносин, на його думку, становлять фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відносини, які набули через опосередкування адміністративно-правових норм своєї юридичної форми. Юридичний зміст полягає у взаємозв'язку зафіксованих у праві суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин. Кожному суб'єктивному праву, зафіксованому в адміністративно-правовій нормі, кореспондує певний юридичний обов'язок, і навпаки².

Не менш важливим є визначення юридичного факту як необхідно-го елементу структури правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. У «Лекціях із загальної теорії права» М. М. Коркунов наводить визначення юридичного факту: «Це сукупність таких змін, які, взяті разом, мають юридичне значення. Юридичне значення факту обумовлюється винятково тим, що воно викликає застосування юридичної норми. Тому можна сказати напевно, що окремим юридичним фактом називається сукупність таких змін, які, взяті разом, обумовлюють застосування закону».

Досить важливим, на нашу думку, у межах дослідження питання є визначення правового статусу державного органу як необхідного елементу будь-якого органу. Правовий статус є методологічною основою принципів організації та діяльності органу влади, його правової природи, форм та методів діяльності. Правильне розуміння та глибоке дослідження правового статусу є важливою умовою для удосконалення діяльності державного органу, підвищення його ефективності та забезпечення законності його діяльності у сфері здійснення нагляду та контролю за забезпеченням трудового законодавства України. В. М. Додонов вважає, що правовий статус окреслює найбільш важливі, основні зв'язки між індивідом, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість норм³. Ю. М. Козлов, О. П. Альохін, І. А. Азовкін говорять, що цим феноменом також

¹ Правознавство [Текст] : підручник / [А. І. Берlach, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 592.

² Адміністративне право України в сучасних умовах (Виклики початку XXI століття) [Текст] : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за ред. В. В. Галунька. – Херсон : ВАН «Херсон. міська друк.», 2010. – С. 67–68.

³ Большой юридический словарь [Текст] / авт.-сост. В. Н. Додонов и др. ; под ред. А. Я. Сухарева и др. – М. : Инфра М, 1998. – С. 547.

визначається місце, яке особа посідає у політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами¹.

Останнім елементом правовідносин, який ми розглянемо, є зміст правовідносин.

Почнемо із визначення його сутності та призначення. Взагалі, під юридичним змістом правовідносин С. С. Алексєєв розуміє наявність у них складових елементів — юридичних прав і обов'язків. Матеріальний зміст передбачає фактичну поведінку (дія, бездіяльність), яку правомочний суб'єкт може, а правозобов'язаний суб'єкт повинен здійснювати². В. В. Копейчиков зміст правовідносин характеризував синтезом фактичного та юридичного. Під фактичним змістом від розумів суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин, тобто можливість певних дій уповноважених суб'єктів і необхідність відповідних дій зобов'язаних суб'єктів. Фактичний зміст — це сама поведінка суб'єктів, їх діяльність, в якій реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін³.

Особливістю трудового права є рівність суб'єктів трудового права між собою, тобто правам та обов'язкам роботодавця кореспондують права та обов'язки працівника. Ці особи є юридично рівними, а тому і зміст їх прав та обов'язків також визнаватиметься рівним.

На думку І. К. Дмитрієвої, зміст трудового правовідношення становлять єдність його властивостей і зв'язків. Учасники правовідносин пов'язані між собою суб'єктивними правами і обов'язками, поєднання яких розкриває їх юридичний зміст⁴. М. П. Карпушин під юридичним змістом трудових правовідносин розуміє конкретний обов'язок і відповідну цьому правомочність (право) сторони трудового правовідношення, а під матеріальним — їх реалізацію. Зміст трудових правовідносин складний. На думку автора, він складається з цілого комплексу повноважень одного суб'єкта і зустрічних відповідних обов'язків іншого.

¹ Советское административное право: Государственное управление и административное право [Текст] / [И. А. Азовкин, А. П. Алёхин, П. Т. Василенков и др.]; редкол. Ю. М. Козлов и др. — М. : Юрид. лит., 1978. — С. 339–340.

² Алексєєв, С. С. Проблемы теории права [Текст] : курс лекцій : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексєєв. — Свердловск, 1972. — С. 134.

³ Правознавство [Текст] : підручник / [А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський та ін.]; за заг. ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 139.

⁴ Див.: Российское трудовое право [Текст] / отв. ред. А. Д. Зайкин. — М. : Изд. гр. НОРМА-ИНФРА М, 1998. — С. 104.

Обов'язки і права є елементарними правовідносинами, які входять до складу складного трудового правовідношення¹. Таким чином, зміст трудових правовідносин становлять права та обов'язки сторін трудового договору, якими є роботодавець та працівник, і виникають ці права та обов'язки взаємообумовлено, за власною угодою сторін, шляхом укладення трудового договору. Тобто можемо зробити висновок, що трудовий договір виступає як юридичний факт, володіє тією здатністю, що визначає зміст трудових відносин. І саме трудовий договір визначає, в якому обов'язі буде здійснюватися весь зміст таких правовідносин.

Отже, зміст правовідносин становлять права та обов'язки, поняття яких ми вже розглядали у попередньому підрозділі роботи.

Кодекс законів про працю України містить главу XI, присвячену охороні праці. В.В. Копейчиков охорону праці розглядає у широкому та вузькому розумінні. Охорона праці у широкому розумінні визначається як система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження здоров'я і працездатності людини у процесі праці. У цьому розумінні охорона праці включає в себе великомасштабні заходи щодо забезпечення безпечних та здорових умов праці: правові, економічні, організаційно-технічні, лікувально-профілактичні. У вузькому розумінні охорона праці — це система правових заходів і засобів забезпечення безпечного життя і здоров'я працівників у процесі праці на виробництві, у тому числі й правових норм щодо оздоровлення та поліпшення умов праці. У такому розумінні, на думку автора, охорона праці є одним із принципів трудового права, суб'єктивним правом працівника на належні умови праці, правилом, інститутом².

Статтею 153 Кодексу законів про працю України передбачено, що на всіх підприємствах, в установах, організаціях створюються безпечні і нешкідливі умови праці. Забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці покладається на власника або уповноважений ним орган. Умови праці на робочому місці, безпека технологічних процесів, машин, механізмів, устаткування та інших засобів виробництва, стан засобів колективного та індивідуального захисту, що використовуються працівником, а також санітарно-побутові умови повинні відповідати вимогам

¹ Карпушин, М.П. Социалистическое трудовое правоотношение / М.П. Карпушин. — М. : Госюриздат, 1958. — С. 131.

² Правознавство [Текст] : підручник / [А.І. Берлач, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський та ін.] ; за заг. ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 359.

нормативних актів про охорону праці. Власник або уповноважений ним орган повинен впроваджувати сучасні засоби техніки безпеки, які запобігають виробничому травматизмові, і забезпечувати санітарно-гігієнічні умови, що запобігають виникненню професійних захворювань працівників. Власник або уповноважений ним орган не вправі вимагати від працівника виконання роботи, поєднаної з явною небезпекою для життя, а також в умовах, що не відповідають законодавству про охорону праці. Працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або людей, які його оточують, і навколишнього середовища... На власника або уповноважений ним орган покладається систематичне проведення інструктажу (навчання) працівників з питань охорони праці, протипожежної охорони¹. Але, на жаль, як свідчить практика, повне дотримання власником або уповноваженим ним органом безпечних та нешкідливих умов праці на сьогодні майже не здійснюється. Практично на кожному підприємстві, в установі, організації мають місце порушення передбачених законодавством санітарно-епідеміологічних, протипожежних та інших норм, які негативно впливають на роботу та життєдіяльність людини-працівника. Останніми роками почастишали випадки настання професійного каліцтва та травматизму. Наш рівень суспільних відносин, на жаль, не дає прогресивного розвитку підприємств, які залишились ще за часів Радянського Союзу, а тому власники часто не мають можливості забезпечити такі підприємства новим устаткуванням, обладнанням, наблизити їх до європейського рівня розвитку. Застаріле обладнання псується, виходить із ладу і, що найгірше, може завдати шкоди та здоров'ю працівнику. Варто зазначити, що на сьогодні таким проблемам майже не приділяється належної уваги, роботодавці не вживають заходів щодо виявлення та вилучення таких застарілих механізмів, строк експлуатації яких закінчився, а щороку від травм на виробництві гинуть та травмуються тисячі людей. Лише іноді на телебаченні чи в пресі розповідають про поодинокі випадки професійного травматизму. Така ситуація виникає через неконтрольованість державних органів власників підприємства, безкарність їхньої діяльності.

Важливим при розгляді поняття захисту трудових прав громадян є питання, яким чином та в яких формах їх здійснювати. В. Я. Буряк виділяє такі форми захисту трудових прав працівників: юрисдикційна та

¹ Кодекс законів про працю від 10.12. 1971 р. № 322-VIII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08> / page4.

неюрисдикційна. Під юрисдикційною дослідник розуміє діяльність уповноважених державою органів із захисту порушених та оспорюваних суб'єктивних прав і виділяє в її межах загальний (судовий) та спеціальний (адміністративний — через органи прокуратури та ін.). Неюрисдикційна форма, як вважає автор, полягає в діях працівників щодо захисту порушених прав, які здійснюються ними самостійно, без звернення до державних або інших компетентних органів. У цьому різновиді форм науковець виділяє: примирно-третейські процедури, які здійснюються при вирішенні колективних трудових спорів; самозахист та громадський захист, які здійснюють виборні профспілкові органи¹.

Таким чином, до контролю за дотриманням трудового законодавства потрібно відносити системність та не досить довгу тривалість його здійснення, тобто уповноважений на це суб'єкт може провести окрему перевірку рішення чи діяльності певної особи стосовно окремого конкретно визначеного питання. Контроль може бути здійснений в окремій галузі щодо окремого підрозділу чи охоплювати окреме коло питань. Такий контроль не є постійним та систематичним, може здійснюватись або не здійснюватись у певній галузі. Нагляд же здійснюється уповноваженим на те органом постійно, охоплюючи необмежене коло суспільних відносин, які виникають у діяльності відповідного органу, підприємства, установи, організації. Характерною особливістю здійснення нагляду, ми вважаємо є те, що такий нагляд ніби існує поряд чи навіть паралельно із основною діяльністю підприємства і виявляється лише тоді, коли виникають певні суперечності, правопорушення, які потребують негайного вирішення.

Під контролем та наглядом за дотриманням трудового законодавства слід розуміти діяльність державних та інших уповноважених на те органів, яким чинним законодавством України надано право здійснювати захист прав та інтересів суб'єктів трудового права, перевірку дотримання передбачених норм трудового права, їх реалізацію на практиці та інші передбачені законодавством повноваження, які регулюють такі види правовідносин.

¹ Буряк, В. Я. Зміст і суть правового захисту трудових прав працівників [Текст] / В. Я. Буряк // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XV регіон. наук.-практ. конф. — Л., 2009. — С. 237.

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

4.1. Органи державної влади як суб'єкти нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Дотримання трудового законодавства є основою стабільності й правопорядку в суспільстві. Правове регулювання трудових відносин багато в чому визначає стан демократичного розвитку суспільства. При цьому забезпечення та реалізація органами державної влади норм трудового законодавства здійснюється за рахунок контрольно-наглядових повноважень.

Будь-які правовідносини, і, зокрема, трудові, мають свій суб'єктивний склад, певну систему суб'єктів. З юридичної точки зору під системою слід розуміти певну сукупність взаємопов'язаних елементів, що мають такі ознаки:

- а) єдина правова база створення й функціонування системи;
- б) порівняльний правовий статус окремих елементів системи;
- в) правова регламентація будь-яких зв'язків між елементами, що диктуються міркуваннями економічної доцільності й правової несуперечності;
- г) узгоджені правила та звичаї ділового обігу, на підставі яких функціонують елементи системи, і забезпечення певного рівня їх дотримання;
- д) правові наслідки виходу кожного окремого елемента з правових зв'язків, що створюють єдність системи в межах певних правовідносин¹.

¹ Див.: Олейник, О. М. Основы банковского права [Текст] : курс лекций / О. М. Олейник. – М. : Юрист, 1997. – С. 171.

У теорії держави і права під суб'єктами правовідносин зазвичай розуміють: «індивіди, організації або об'єднання, які на підставі юридичних норм можуть бути учасниками правовідносин — носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків»¹; це такий суб'єкт суспільного життя, який здатний виступати учасником правовідносин як носій юридичних прав і обов'язків².

Сьогодні, коли в країні здійснюються необхідні заходи щодо організації суспільства на демократичних засадах, постає питання про чітке визначення правового статусу кожного з органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю як суб'єктів трудового права, та визначення в законодавчому порядку повноважень кожного з таких органів. Суб'єктами правовідносин у сфері контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства є, з одного боку, фізична або юридична особа, що використовує найману працю, а з другого — суб'єкти, які здійснюють контроль за дотриманням такими особами вимог законодавства про працю. Так, фізична або юридична особа, що використовує найману працю, виступає щодо працівника роботодавцем, а щодо суб'єктів, які здійснюють контроль і нагляд, — підконтрольною особою³. Розглянемо детальніше особливості правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства між різними суб'єктами.

Слід зазначити, що залежно від суб'єкта можна виділити контроль та нагляд, які здійснюються державними органами, недержавними організаціями, професійними спілками, роботодавцями та працівниками. Контроль та нагляд, що здійснюються кожним суб'єктом, мають свої особливості.

На думку Ю. П. Битяка, контроль та нагляд можна класифікувати: а) за органами, які їх здійснюють; б) за сферою діяльності, яка підлягає нагляду та контролю; в) за формами їх проведення⁴.

¹ Див.: Кельман, М. С. Загальна теорія права [Текст] : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. — К. : Кондор, 2002. — С. 123.

² Див.: Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2002. — С. 338.

³ Див.: Костишева, Т. І. Суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про працю [Текст] / Т. І. Костишева // Актуал. проблеми права: теорія і практика. — 2012. — Вип. 25. — С. 350.

⁴ Адміністративне право України [Текст] : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — С. 239.

Проте В. К. Колпаков виділяє такі види нагляду та контролю:

а) залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) у системі державного управління: контроль з боку: 1) органів законодавчої влади (парламентський контроль); 2) Президента України та його апарату (президентський контроль); 3) Кабінета Міністрів України (урядовий контроль); 4) органів центральної виконавчої влади; 5) місцевих органів, органів державної виконавчої влади; 6) органів судової влади; 7) органів місцевого самоврядування; 8) громадськості (громадський контроль);

б) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур: 1) державний; 2) громадський;

в) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта: 1) загальний; 2) відомчий; 3) надвідомчий;

г) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль: 1) попереджувальний; 2) поточний; 3) наступний;

д) залежно від спрямованості контролю: 1) зовнішній; 2) внутрішній;

е) залежно від призначення контролю: 1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, який контролюється; 2) цільовий — окремого напрямку роботи¹.

Зокрема зазначимо, що державні органи мають право контролювати стан дотримання законодавства про працю. При цьому ці права одночасно є й обов'язками, від виконання яких державний орган не може відмовитися. Тому такі права та обов'язки здійснюються поза волею контролюючого суб'єкта.

Визначення найважливіших органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства, дозволяє зробити декілька предметних висновків теоретично-практичного характеру. По-перше, органи, що здійснюють контроль за дотриманням трудового законодавства, поділяються на дві групи: державні і громадські. По-друге, існування значної кількості контролюючих органів за дотриманням трудового законодавства ще не означає загального покращення справ у цій сфері. Головною є не їх кількість, а результат, ефективне використання наслідків контролю для поліпшення ситуації

¹ Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 664.

стосовно зміцнення дисципліни й законності в процесі регулювання та реалізації трудових і тісно пов'язаних з ними відносин. На такий результат має бути спрямована координація діяльності розглянутого різновиду контролюючих органів, детальна регламентація їх прав, обов'язків та відповідальності. Така регламентація й кількість нормативних актів не є бюрократизацією. Вона дає змогу чітко визначити права й обов'язки, межі діяльності, а також координацію різних органів контролю, уникнути значної кількості перевірок і ревізій, на які так часто скаржаться ті, кого контролюють. Контроль відповідатиме своєму призначенню тільки тоді, коли він буде своєчасним і об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат; організація його проведення і процедури здійснення не будуть заважати роботі тих, кого контролюють, і відбуватиметься в чітко встановлених межах, а дієвість досягатиметься не кількістю перевірок, а реальним забезпеченням виконання окреслених завдань.

Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та іншими органами державної влади в межах їх повноважень.

Державний нагляд за дотриманням спеціального законодавства у сфері безпечних і здорових умов праці здійснюють:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення;

2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки;

3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки;

4) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки.

У межах визначених повноважень органи державного нагляду публікують щорічні доповіді, що мають містити інформацію про роботу цього органу, кількість об'єктів контролю, які інспектувалися, кількість виявлених порушень законодавства та вжиті заходи

щодо їх усунення, інші відомості, визначені законодавством¹. Таким чином, у Проекті Трудового кодексу порівняно з чинним Кодексом законів про працю України існують певні відмінності: а) термін «законодавство про працю» замінено терміном «трудове законодавство», що, на нашу думку, є більш доцільним; б) у Проекті конкретно не зазначено, хто здійснює вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням трудового законодавства, хоча наведений перелік суб'єктів, уповноважених здійснювати державний нагляд за дотриманням законодавства у сфері безпечних і здорових умов праці.

Серйозне занепокоєння викликає кількість порушень законодавства про охорону праці.

Однією з основних причин допущення нещасних випадків, зростання травматизму в окремих галузях економіки (вугільній, хімічній, нафтохімічній, металургійній промисловості, на підприємствах будівництва, на транспорті, важкого машинобудування, в агропромисловому комплексі та ін.) є незадовільне функціонування системи управління охороною праці або її відсутність. Як свідчить практика, зростання нещасних випадків, що мають місце на підприємствах, є наслідком грубих порушень трудової і технологічної дисципліни, недбалого ставлення деяких працівників та посадових осіб до виконання своїх обов'язків, нехтування правилами техніки безпеки. Наприклад, порівняно з Англією, Японією, Німеччиною, в нашій державі показник ризику загибелі на 100 тис. працюючих більший у 8,5, 3 і 2 рази відповідно. Аналіз виробничого травматизму та його причин показує: у середньому 70 % смертельних випадків сталося через організаційні причини, 20 % — технічні, 10 % — психофізіологічні². За даними Міжнародної організації праці, до 30 % усіх нещасних випадків на виробництві пов'язані із вживанням наркотиків і алкоголю³.

Отже, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється щодо основних інститутів трудового права: прийняття на роботу, зміни умов трудового договору, припинення трудового до-

¹ Трудовий кодекс України [Електронний ресурс] : Проект Закону України 04.12.2007 № 1108. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua / 1_doc2.nsf / link1 / JF0US00X.html.

² Безпека праці: європейські соціальні стандарти [Текст] // Людина і праця. — 2005. — № 4. — С. 16.

³ Службы охраны труда должны быть на всех предприятиях [Текст] // Человек и труд. — 2001. — № 10. — С. 80.

говору, робочого часу, часу відпочинку, оплати праці, охорони праці, укладення і виконання колективного договору.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Державний контроль за додержанням та застосуванням трудового законодавства здійснюється не лише держаними органами, які входять до системи органів виконавчої влади. На сьогодні до системи органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства слід відносити омбудсмена.

Аналізуючи чинне законодавство та наукову літературу, ми прийшли до висновку, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен) є одним із контролюючих органів Верховної Ради України, який здійснює «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина»¹. Його діяльність регулюється Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Сферою застосування Закону згідно зі ст. 2 є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами². Компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини поширюється на державні органи всіх рівнів, включаючи вищі. Однак, зважаючи на те, що конституційні права і свободи громадян реалізуються не лише у відносинах з публічною адміністрацією, а й з підприємствами, установами і організаціями незалежно від їх форм власності, доцільним було б сферу повноважень омбудсмена поширити й на них³.

Однією з головних функцій омбудсмена у світі є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом роз-

¹ Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Текст] : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

³ Самойлюк, О. Г. Сучасний стан та шляхи підвищення ефективності роботи контрольних органів Верховної Ради України [Електронний ресурс] / О. Г. Самойлюк. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-2/txts/07sogvru.htm>.

гляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав та свобод людини і громадянина. В цьому сенсі важливим невід'ємним правом омбудсмена є право проводити розслідування, у тому числі й з власної ініціативи, і на їх підставі вносити рекомендації щодо шляхів відновлення порушених прав у конкретному випадку, вносити пропозиції стосовно змін до законодавства або перегляду неправомірної адміністративної практики органів державної влади.

Великі сподівання стосовно посилення гарантій захисту прав і свобод людини покладаються на інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який існує в рамках парламентаризму. Зазначена посадова особа заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту, парламентського та відомчого контролю за адміністративними органами. Уповноважений Верховної Ради з прав людини розглядає скарги на рішення або дії (бездіяльність) державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців і сприяє відновленню порушених прав. Він незалежний від будь-яких органів та посадових осіб, а у своїй роботі керується лише Конституцією та законодавством України, загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, міжнародними договорами України з іншими державами¹.

Проте, як зазначає А. Огородник, Уповноважений Верховної Ради з прав людини в силу специфіки своєї діяльності, а також надзвичайної складності завдань забезпечення прав людини в Україні не здатний докорінно змінити ситуацію. Це новий для нашої країни демократичний інститут. Але наявний досвід його функціонування вказує на необхідність удосконалення існуючої законодавчої бази. Так, чинна Конституція в п. 17 ст. 85 містить лише згадку про цю посадову особу у зв'язку із закріпленням повноважень Верховної Ради із призначення та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Тому, на нашу думку, Основний Закон слід доповнити спеціальною нормою, яка була б присвячена Уповноваженому Верховної Ради з прав людини. Закріплення конституційного статусу українського омбудсмена, безумовно, підвищить його авторитет та популяризацію

¹ Див.: Конституційне право України [Текст] / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К.: Укр. центр правн. студій, 1999. – С. 271–272.

в суспільстві, сприятиме зміцненню механізму забезпечення прав і свобод людини і принципу законності в Україні¹.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону;

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність із Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Аналізуючи зазначений Закон, можна визначити такі методи роботи Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у сфері здійснення парламентського контролю за дотриманням трудових прав громадян:

1) проведення перевірок стану додержання трудових прав громадян на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, у відповідних державних органах;

2) внесення документів реагування на виявлені порушення;

3) звернення із заявами до суду про захист прав і свобод людини і громадянина у передбачених законодавством випадках.

Основним документом реагування щодо усунення порушень трудових прав громадян є подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, що вноситься ним до відповідних органів державної влади.

¹ Огородник, А. Механізм забезпечення прав і свобод людини та принципи законності в Україні [Текст] / А. Огородник // Право України. – 2008. – № 6. – С. 20.

Стан дотримання конституційних прав і свобод людини щодо заборгованості із заробітної плати є предметом підвищеної уваги Уповноваженого Верховної Ради з прав людини із самого початку його діяльності¹.

Так, негативно відбиваються на рівні життя працюючих людей і масові порушення конституційних прав людини на своєчасне одержання заробітної плати. Станом на 1 грудня 2015 р. заборгованість із заробітної плати становила 2010,9 млн грн². Водночас моніторинг Уповноваженого Верховної Ради з прав людини свідчить, що реальна заборгованість із заробітної плати є набагато більшою, оскільки статистичні дані не охоплюють сектор малого бізнесу та підприємництва, а також сферу трудової зайнятості за неоформленими трудовими договорами³. У своїх зверненнях до Омбудсмена України громадяни наголошують, що бідність примушує їх погоджуватися на несправедливі умови праці та її оплати, при цьому довести існування заборгованості при зайнятості без укладення трудових договорів вони не спроможні, залишаючись протягом тривалого часу без засобів існування.

Досить детально вивчається Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини стан дотримання прав громадян на працю у щорічних доповідях. Зокрема, у доповіді за 2011 р. вказується, що в Україні стан дотримання прав громадян на працю є незадовільним, тому що переважна більшість роботодавців керуються сьогодні не вимогами закону, а, на жаль, своїми власними інтересами, що часто не збігаються із законом. Уповноважений Верховної Ради з прав людини має констатувати, що мільйони громадян України не мають реальної можливості повною мірою реалізовувати своє право на працю, рівень зарплати залишається значно меншим за прожитковий, найбільш болючим питанням у сучасних умовах економічного роз-

¹ Карпачова, Н. Подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Прем'єр-міністрові України Кінаху А. К. 25.12.2001 р. [Текст] / Н. Карпачова // Перший омбудсман України на захисті прав людини : зб. документів 1999–2006. – К. : Азимут-Україна, 2007. – С. 169.

² Динаміка суми заборгованості із виплати заробітної плати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.org.ua/operativ/operativ2015/gdn>.

³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. – К. : Омбудсман України, 2011. – С. 136.

виту України є порушення прав громадян на своєчасну оплату праці¹.

Проте, якщо розглядати інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в системі органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, на нашу думку, не можна залишити поза увагою той факт, що омбудсмен наділений державою так званими дублюючими повноваженнями.

З аналізу суб'єктів, яким спрямовуються подання, можна зробити висновок, що контроль омбудсмена поширюється й на органи контролю, які є органами державної влади. Тобто Уповноважений здійснює контроль над контролем. А фактично стосовно вказаних органів він здійснює нагляд за їх діяльністю.

Тому, на нашу думку, доцільно було б внести зміни та доповнення до Проекту Трудового кодексу, який взагалі не передбачає повноваження омбудсмена у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Стаття 344 визначає поняття державного нагляду та контролю, зазначаючи, якими органами він здійснюється, однак повноваження Уповноваженого Верховної ради з прав людини у Проекті Трудового кодексу нагадуються. Так, на нашу думку, до зазначеної статті необхідно додати органи парламентського контролю.

До системи спеціально уповноважених органів державного контролю потрібно включити омбудсмена, доповнивши відповідну статтю словами: «Уповноважений Верховної Ради з прав людини як орган парламентського контролю». Крім того, Трудовий кодекс повинен чітко регламентувати повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо здійснення ним діяльності під час розгляду скарг з питань дотримання трудового законодавства.

На нашу думку, Кодекс має бути доповнений статтею «Повноваження Уповноваженого з прав людини у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства» такого змісту: «Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює парламентський контроль за дотриманням трудового законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами на підставі скарг громадян.

¹ Карпачова, Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні [Текст] : доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н.І. Карпачова. – К. : ТОВ «АДЕФ-Україна», 2004. – С. 389–412.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює контроль за додержанням трудового законодавства незалежно від інших державних органів та посадових осіб, не підміняючи інші органи контролю. Під час здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства Уповноважений Верховної Ради з прав людини має право:

1) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях;

2) ознайомлюватись із документами та отримувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах;

3) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

4) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

5) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

6) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій;

7) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

8) перевіряти стан додержання встановлених трудових прав людини і громадянина відповідними державними органами;

9) здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Президент України

На жаль, ґрунтовні наукові праці вітчизняних вчених, присвячені вивченню проблем, пов'язаних зі здійсненням контрольно-наглядових функцій вищими органами державної влади України на сьогодні майже відсутні. З-поміж контрольно-наглядових проваджень президентський контроль є, мабуть, найменш дослідженим. У величезній кількості наукових праць, присвячених інституту президентства, майже нічого не згадується про контрольно-наглядові повноваження глави держави за додержанням трудового законодавства¹. Крім того, інститут президентського нагляду та контролю займає не тільки особливе місце в системі державного управління, але і відрізняється багатосторонністю з огляду на особливий статус глави держави. При цьому контрольно-наглядові повноваження Президента поширюються на різні гілки влади та застосовуються у різноманітних видах у відповідних сферах.

У юридичній літературі відомі різні поняття президентського нагляду. Так, наприклад О. П. Гетманець, президентський нагляд визначає як притаманне державному управлінню явище, діяльність, що здійснюється на підставі Конституції України, законодавства України Президентом особисто, або через його консультативні, дорадчі та інші органи і служби щодо отримання, аналізу, вивчення, обстеження, оцінки інформації про діяльність, рішення, нормативно-правові акти органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій, і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією та законами України заходів реагування². Таким чином, автор під президентським наглядом розуміє діяльність самого Президента щодо здійснення такого нагляду. Проте ми вважаємо, що таке формулювання є не досить вдалим, адже діяльність Президента України пов'язана із досить великою кількістю допоміжних органів, серед яких варто виділити Адміністрацію Президента України та інші дорадчі органи, що безпосередньо здійснюють виявлення порушень закону відповідними органами.

¹ Див.: Кравченко, В. В. Особливості президентського контролю [Текст] / В. В. Кравченко // Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. – 2012. – № 1 (II). – С. 30.

² Гетманець, О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Гетманець. – Х., 2009. – С. 192–193.

Отже, ми підтримуємо думку В. П. Беляєва, який зазначає, що президентський нагляд здійснюється у двох основних формах:

- а) безпосередній нагляд самого Президента (через право «вето»);
- б) президентський нагляд за допомогою допоміжних структур (зокрема, Адміністрації Президента)¹.

Стаття 102 Основного Закону зазначає, що Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Згідно зі ст. 106 Основного Закону глава держави в Україні також покликаний забезпечувати державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави. Крім того, Президент України як глава держави має бути безпартійним і надпартійним, він — поза дрібними політичними інтригами, він символізує націю, державу, порядок². Саме ці завдання й визначають роль і місце Президента України в суспільстві та державі.

Контрольні та наглядові функції Президента України конкретно не зазначені в Основному Законі нашої держави, проте впливають із його повноважень. Так, будучи гарантом Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, Президент України наділений повноваженнями щодо: 1) законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України) та ветоування законів, прийнятих Верховною Радою України (п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України); 2) звернення до Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чинних міжнародних договорів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України (статті 150, 151 Конституції України). Тим самим Президент України уповноважений здійснювати контроль за конституційністю правових актів та гарантувати принцип верховенства Конституції України, а також контролювати забезпечення конституційних прав

¹ Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 «Административное право; финансовое право» / В. П. Беляев. — Саратов, 2006. — С. 25.

² Див.: Ачкасов, В. А. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе [Текст] : учеб. пособие / В. А. Ачкасов, Б. В. Грызлов. — СПб. : ИВСЭП, Знание, 2006. — С. 139.

і свобод людини, не допускати звуження обсягу цих прав чи їх порушення.

Крім того, Президент України, будучи главою держави, перебуває над усіма органами державної влади України, без огляду на приналежність їх до тієї чи іншої гілки влади. Це обумовлює здійснення Президентом України повноважень, які мають «квазісудовий» характер і передбачають застосування главою держави до визначеного кола суб'єктів чітко встановлених Основним Законом конституційних санкцій, у зв'язку з порушенням чи невиконанням ними Конституції України. Так, відповідно до своїх повноважень Президент має право припиняти повноваження Верховної Ради України, призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України та приймати рішення про його відставку, призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах, призначати за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України та звільняти його з посади, призначати половину складу Ради Національного банку України, утворювати, реорганізовувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, відмінити акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 102 Конституції України)¹.

Таким чином, однією з правових форм реалізації компетенції Президента України є контрольно-наглядова діяльність, тобто сукупність дій, спрямованих на:

- спостереження за функціонуванням окремих органів виконавчої влади з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про результативність та законність їх діяльності;
- вжиття заходів щодо запобігання порушенням вимог нормативно-правових актів у сфері трудових правовідносин;
- надання допомоги органам виконавчої влади у поновленні законності та дисципліни;
- встановлення причин та умов, що сприяють порушенню вимог нормативно-правових актів у сфері дотримання трудового законодавства;

¹ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

– вжиття заходів для притягнення до юридичної відповідальності винних осіб¹.

Допоміжним органом, що здійснює нагляд за дотриманням трудового законодавства є Адміністрація Президента України. Відповідно до Положення про Адміністрацію Президента України, затвердженого Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010, Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України, основними завданнями якої є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень. Аналізуючи діяльність Адміністрації Президента України, можна визначити основні напрями діяльності у сфері дотримання трудового законодавства, а саме:

– здійснення аналізу політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, підготовка за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозицій з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України;

– здійснення в установленому порядку експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України, підготовка пропозицій щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

– забезпечення підготовки проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;

– підготовка пропозицій щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України тощо².

Досить суттєвими контрольними та наглядовими повноваженнями Президента України можемо назвати прийняття ним відповідних підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність орга-

¹ Див.: Присяжнюк, А. Й. Загальна характеристика повноваження Президента України щодо контролю за діяльністю органів виконавчої влади [Текст] / А. Й. Присяжнюк // Наше право. – 2011. – № 4 (3). – С. 44.

² Положення про Адміністрацію Президента [Текст] : Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504 / 2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

нів та їх посадових осіб, в тому числі і з приводу дотримання трудового законодавства. Одним із таких правових актів є Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України від 26 липня 2005 р. № 1132/2005. Відповідно до цього Положення контролю підлягають акти, доручення, які містять конкретні завдання органам виконавчої влади щодо здійснення заходів, розгляду або вирішення питань тощо. Контроль за виконанням актів, доручень передбачає такі етапи:

- 1) постановка на контроль, визначення форм і методів контролю;
 - 2) контроль стану виконання актів, доручень;
 - 3) інформування Президента України про хід виконання актів, доручень та надання Державному секретарю України пропозицій щодо здійснення подальшого контролю за їх реалізацією;
 - 4) зняття з контролю завдань, визначених актами, дорученнями¹.
- Проте, на жаль, на сьогодні із розвитком суспільних відносин цей правовий акт не спроможний повною мірою охопити наглядову функцію Президента України.

Таким чином, під президентським контролем (наглядом) за дотриманням трудового законодавства слід розуміти діяльність як глави держави, так і його Адміністрації, а також структурних підрозділів останньої, щодо перевірки стану дотримання трудового законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами, спрямовану на виявлення різноманітних відхилень у сфері трудових правовідносин та прийняття на цих підставах необхідних рішень щодо усунення і попередження таких порушень у майбутньому².

Таким чином, президентський нагляд є способом забезпечення законності і відіграє важливу роль у здійсненні ефективного державного управління. Удосконалення наглядової діяльності Президента України та вирішення проблемних питань, з метою реалізації поставлених державою завдань та забезпечення законності, має важливе значення для розбудови української держави та її виходу на європейський рівень.

¹ Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України [Текст] : Указ Президента України від 26.07.2005 № 1132 / 2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 30. – Ст. 1788.

² Серeda, О. Г. Президентський нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства України [Текст] / О. Г. Серeda // Наука і правоохорона. – 2013. – № 4, ч. 2. – С. 57–62.

Наглядова діяльність Президента України не повинна зводитися лише до перевірки виконання як такого, а має враховувати якість виконання, своєчасне виявлення проблем та концентрацію зусиль на коригування ситуації, застосування заходів щодо виконання завдань.

Інші органи державної влади як суб'єкти нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства

Кабінет Міністрів України є органом, що здійснює державний контроль за дотриманням трудового законодавства. Він розробляє і забезпечує реалізацію Національної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, визначає функції загальних та галузевих міністерств щодо охорони праці та встановлює порядок створення і використання фондів охорони праці¹. Кабінет Міністрів України сприяє тому, щоб ці органи у повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді й інформацію про виконання завдань, що стоять перед ними, про розвиток відповідних галузей². Контролюючи повноваження Кабінету Міністрів України закріплені в Конституції України, згадуються вони і в інших нормативних актах.

У структурі Кабінету Міністрів України стосовно забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин важливу роль відіграє Міністерство соціальної політики України.

Згідно з п. 1 Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Указом Президента України від 17 червня 2015 р. №423³, воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціально-

¹ Прокопенко, В.І. Трудове право [Текст] : підручник / В.І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – С. 394.

² Гарашук, В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] : навч.-практ. посіб. / В. М. Гарашук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998. – С. 25–26.

³ Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 черв. 2015 р. №423. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

го захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

До Міністерства соціальної політики України у 2014 р. надійшло 27129 звернень громадян від 45301 особи¹.

Велика кількість звернень громадян стосовно недотримання законодавства про працю наводить на думку, що органи, покликані здійснювати контроль за дотриманням трудового законодавства, не належним чином виконували свої завдання. Це негативно відобразилося на стані законності у сфері трудових прав громадян та збільшило соціальну напругу в суспільстві.

На думку Н. Б. Болотіної та Г. І. Чанишевої, головними причинами масових порушень трудового законодавства України є: а) відсутність ефективних економічних, адміністративних та кримінально-правових механізмів, які б примушували працедавців до безумовного їх виконання; б) недобросовісний відомчий та регіональний контроль за дотриманням законодавства про працю й оплату праці галузевих мініс-

¹ Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mfsp.gov.ua>.

терств, відомств, органів місцевої виконавчої влади; в) відсутність ефективних юридичних та організаційних процедур забезпечення реального й відповідного представництва інтересів держави в акціонерних організаціях, де є частина державної власності; г) недієздатність комісій з трудових спорів; д) низький рівень правових знань та безвідповідальність керівників організацій, посадових осіб і персоналу за дотриманням трудового законодавства¹. До наведеного переліку причин, на наш погляд, слід додати такі:

- високий рівень корупції серед чиновників;
- відсутність суворого контролю за приватизованими підприємствами, інвестори яких не виконують установлених вимог Фонду державного майна України щодо збереження кількості працівників та рівня їх соціального забезпечення;
- значний податковий тиск на фонд оплати праці та ін.

У складі Міністерства соціальної політики діяв Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці). Його правонаступником стала Державна інспекція України з питань праці, а з 10 вересня 2014 р. і по теперешній час діє Державна служба України з питань праці, яка є центральним органом виконавчої влади.

Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятості населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття (далі — загальнообов'язкове державне соціальне страхування) в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Держпраці у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради

¹ Чанышева, Г.И. Трудовое право Украины [Текст] / Г.И. Чанышева, Н.Б. Болотина. — Харьков : Одиссей, 1999. — С. 365–366.

України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Її завданнями є:

реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю;

реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення;

реалізація державної політики з питань контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

розроблення та внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, зайнятість населення, а також законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Відповідно до ст. 260 Кодексу законів про працю України, державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці здійснюють:

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки;

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки;

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки;

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Особлива роль законодавцем відведена органам державного нагляду за охороною праці. Відповідно до ст. 38 Закону України «Про

охорону праці» державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці здійснюють:

центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці;

центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки;

центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки;

центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Органи державного нагляду за охороною праці не залежать від будь-яких господарських органів, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, політичних формувань, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, їм не підзвітні і не підконтрольні.

Рішення посадових осіб спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці за необхідності обґрунтовуються результатами роботи та висновками експертно-технічних центрів, дослідних, випробувальних лабораторій та інших підрозділів (груп) технічної підтримки, що функціонують у складі органів державного нагляду за охороною праці відповідно до завдань інспекційної служби або створюються і діють згідно із законодавством як незалежні експертні організації. Наукова підтримка наглядової діяльності здійснюється відповідними науково-дослідними установами.

Протягом останніх років надається принципове значення розробці принципів та методів управління цією вже докорінно новою системою, хоча особливості її побудови та функціонування визначено ще не повністю.

Питання безпеки та захисту населення в Україні, об'єктів економіки та всього національного надбання і територій держави від пожеж і їх наслідків мають розглядатися як невід'ємна частина державної політики у сфері національної безпеки і державного будівництва, тобто як одна з важливих функцій діяльності центральних органів виконавчої влади.

Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України — централізована система органів, установ та закладів санітарно-епідеміологічного профілю Міністерства охорони

здоров'я України, яка в межах своїх повноважень здійснює державний нагляд за додержанням законодавства про охорону праці. Діяльність цієї служби здійснюється на підставі Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»¹ та Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. №400/2011².

Основними завданнями Держсанепідслужби України є:

внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення;

реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Держсанепідслужба України відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) реалізовує першочергові заходи щодо профілактики інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей, запобігання шкідливому впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності;

3) здійснює санітарні заходи щодо охорони території України від занесення та поширення особливо небезпечних (у тому числі карантинних) і небезпечних інфекційних хвороб, здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль у пунктах пропуску через державний кордон;

4) здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами

¹ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Текст] : Закон України від 24 лют. 1994 р. № 4004-XXI // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

² Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. №400/2011. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>.

влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізацією ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів;

5) застосовує передбачені законодавством заходи для припинення порушення санітарного законодавства;

6) здійснює нагляд за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах;

7) здійснює аналіз причин і умов погіршення санітарної та епідемічної ситуації, підготовку пропозицій щодо санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів і контроль за їх проведенням;

8) координує діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;

9) здійснює контроль за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин і інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України, та моніторингу ефективності вжитих заходів з попередження і зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення;

10) здійснює контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції;

11) видає дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати, інші документи дозвільного характеру, передбачені законодавством тощо.

Під час аналізу змісту нормативно-правових актів, які регулюють повноваження санітарно-епідеміологічної служби, впливає ряд суперечностей. Так, відповідно до ст. 260 Кодексу законів про працю, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення здійснює державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці¹, тобто ці органи та заклади визначені як наглядові органи. В пункті 2 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду визначено як одне з основних завдань. Проте далі по тексту Положення Державна санітарно-епідеміологічна служба України відповідно до покладених на неї завдань здійснює державний

¹ Кодекс законів про працю України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1971. – Ст. 375.

санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами¹. Як бачимо, законодавець ототожнює поняття нагляду і контролю в діяльності санітарно-епідеміологічної служби.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що в процесі реалізації контрольно-наглядових функцій компетентні органи держави можуть застосовувати комплекс прав, наданих їм для використання в правовідносинах з підлеглими чи непідлеглими об'єктами управління². Крім того, як уже зазначалось, для забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності органи управління у сфері охорони праці всіх рівнів наділені певними спеціальними повноваженнями.

4.2. Взаємодія органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Демократичний розвиток нашої держави, спрямованість влади на реальне дотримання та забезпечення проголошених Конституцією України та законами України основоположних прав людини і громадянина зумовили необхідність перегляду форм та методів діяльності державної влади та її органів, діяльність суб'єктів господарювання та окремих громадян. При цьому поступовий розвиток ринкових відносин призвів до перегляду не тільки форм та методів господарської діяльності, а й відношення держави до проблем трудового законодавства. Досить суттєвим у цьому механізмі захисту є налагодження взаємодії органів, які уповноважені на здійснення контролюючих повноважень із органами, що здійснюють нагляд за дотриманням трудового законодавства. Налагодження реальної роботи такого механізму взаємодії

¹ Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. №400/2011. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>.

² Серета, О. Г. Органи державної влади як суб'єкти нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства [Електронний ресурс] / О. Г. Серета // Митна справа. – 2013. – № 6 (90). – С. 325–330. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms2013_6\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms2013_6(2)).

є досить важливим для правового та соціального захисту трудових прав громадян, захисту від негативного впливу на трудові відносини інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих суб'єктів трудового права.

Реальне забезпечення взаємодії між органами, які здійснюють контроль за дотриманням трудового законодавства з органами, що здійснюють нагляд, на сьогодні є досить актуальним, адже щороку кількість порушень трудових прав громадян суттєво збільшується. Це зумовлено, на нашу думку, ситуацією, що наразі існує у країні, а саме суттєве порушення оплати праці, недотримання умов роботи працівників, неналежне забезпечення працівників необхідними матеріальними ресурсами. Сьогодні в Україні почастишали випадки неукладання трудового договору, що є порушенням встановленого законодавством порядку прийняття на роботу тощо. Ситуацію загострює і суспільне ставлення працівників до таких умов праці. Більшість із них погоджуються на ці умови, боячись втратити роботу, а отже, і єдиний дохід для існування.

Саме для недопущення зловживання роботодавцями своїми правами у кожній державі створюється на функціонує система державного та громадського нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Такий нагляд та контроль спрямовані на забезпечення законності у трудових правовідносинах, запобігання порушення трудового законодавства, усунення порушень у сфері трудового права.

Враховуючи зазначені вище положення, В. Л. Костюк до основних завдань органів, які здійснюють нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства, відносить:

- захист трудових прав працівників, а також прав застрахованих осіб, встановлених трудовим законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

- притягнення до відповідальності порушників трудового законодавства та/або інформування відповідних державних органів про допущені порушення трудового законодавства, факти бездіяльності або зловживань, розгляд яких належить до компетенції цих органів;

- забезпечення поновлення порушених трудових прав та соціально-трудова гарантій відповідно до Кодексу законів про працю України та чинного законодавства;

інформування відповідних органів державної влади про факти бездіяльності чи зловживань, які потребують втручання цих органів відповідно до закону¹.

Суттєвим та ефективним захистом трудових прав громадян є саме взаємодія органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Необхідність взаємодії у роботі органів на прикладі правоохоронних розглядав В. П. Шибіко, який зазначав про необхідність взаємодії правоохоронних органів у зв'язку з тим, що органи мають спільні завдання боротьби зі злочинністю, але є самостійними, не підпорядкованими один одному, мають різні способи й методи боротьби зі злочинністю, правильне поєднання яких повинно забезпечити успіх у запобіганні і розслідуванні злочинів². Про важливе значення взаємодії у суспільному житті говорив також І. Т. Фролов, який зазначав, що будь-яке явище самостійно, ізольовано від інших об'єктів матеріального світу існувати не може. Лише взаємодіючи з іншими, різні явища, предмети, об'єкти та процеси функціонують і розвиваються³. Таким чином, взаємодія між різними органами є досить суттєвим та необхідним явищем у державному та суспільному житті.

З огляду на наведене вище, виникають запитання: що ж таке взаємодія, як вона здійснюється, яким чином регулюється та на чому базується. Окремі аспекти взаємодії у своїх працях розглядали такі вчені, як А. А. Аленін, О. О. Аксьонов, О. М. Бандурка, Г. А. Туманова, Ю. В. Дубко, А. О. Михайленко, О. Ф. Долженкова, В. Н. Шамрай. Проте, незважаючи на досить поширений у літературі термін «взаємодія», серед науковців на сьогодні немає єдиної позиції щодо його трактування. Така ситуація обумовлює досить багато проблем, що потребують дослідження та вирішення.

В етимологічному словнику зазначено, що поняття «взаємодія» має слов'янське походження, позначає поняття «обопільний; спіль-

¹ Костюк, В. Л. Правосуб'єктність органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці: науково-правовий аспект [Текст] / В. Л. Костюк // Часоп. Нац. ун-ту «Остроз. акад.». Серія «Право». – 2012. – № 1 (15). – С. 11.

² Шибіко, В. П. Загальні положення попереднього розслідування [Текст] / М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, В. П. Шибіко // Кримінальний процес України. – К. : Либідь, 1999. – 534 с.

³ Философский словарь [Текст] / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1989. – С. 58.

ний»¹. Новий тлумачний словник української мови дає таке визначення терміна «взаємодія» — взаємний зв'язок між предметами у дії, а також як погоджена дію між ким-небудь². Таким чином, взаємодією визначається, перш за все, відповідний взаємний та погоджений зв'язок між окремими державними органами.

Поняття взаємодії застосовується не лише в юриспруденції, а й в інших галузях науки. Так, наприклад В. Н. Шамрай, поняття взаємодії розглядає з точки зору філософської категорії, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і породження одним об'єктом іншого. У філософії під взаємодією розуміється категорія відношення, яка породжує єдність речей та процесів почуттєвого світу³. Взаємодія розглядається і з точки зору науки. Така взаємодія, як вважає В. Г. Афанасьєв, означає, що робота повинна являти собою не підбір випадкових, не пов'язаних між собою заходів, а глибоко обмірковану сукупність чітко упорядкованих, пов'язаних між собою заходів, розроблених на підставі врахування умов, своєрідності обстановки та завдань⁴. Ми погоджуємося з твердженням автора стосовно того, що взаємодія є глибоко обміркованими та чітко упорядкованими заходами, адже саме у цьому полягає ефективність здійснення такої взаємодії та досягнення найбільш бажаного результату.

Термін «взаємодія» вживається і в управлінській діяльності. Так, у цій сфері В. М. Плішкін та Ю. Ф. Кравченко взаємодію визначають як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування системи в цілому⁵. Таким чином, науковці визначають взаємодію не як діяльність, а як форму зв'язку елементів системи. На нашу думку, взаємодію можна розглядати як форму діяльності, проте така позиція є вужчою у своєму розумінні від розгляду взаємодії як діяль-

¹ Цыганенко, Г. П. Этимологический словарь русского языка [Текст] : более 5000 слов / Г. П. Цыганенко. — К. : Рад. шк., 1989. — С. 58.

² Новий тлумачний словник української мови [Текст] : у 3 т. [уклад. В. Яременко, О. Сліпушко]. — К. : АКОНІТ, 2001. — С. 188.

³ Шамрай, В. Поняття і суть взаємодії, її значення [Текст] / В. Шамрай // Прокуратура, людина, держава. — 2004. — № 1. — С. 61.

⁴ Афанасьев, В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) [Текст] / В. Г. Афанасьев. — Изд. 2-е, доп. — М. : Политиздат, 1973. — С. 186.

⁵ Плішкін, В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. — С. 500.

ності. Діяльність — це досить широке поняття, що включає в себе і форму, і методи, і спільні заходи, і відповідні дії тощо. Отже, взаємодія як форма діяльності є однією із структурних елементів взаємодії як діяльності в цілому.

На нашу суб'єктивну думку, досить повне визначення поняттю взаємодії надає В. В. Ковальов, який визначає взаємодію як засновану на нормах закону та підзаконних нормативних актах спільну діяльність не підпорядкованих організаційно суб'єктів з відмінною компетенцією та спеціалізацією, узгоджену за часом, місцем, засобами і методами реалізації для вирішення конкретних завдань, що зумовлюються характером слідчої ситуації, для розв'язання якої вона здійснюється, з метою розкриття та розслідування злочинів, встановлення об'єктивної частини та забезпечення правильного застосування закону¹. Це визначення є досить чітким та характеризує майже всі необхідні ознаки, які притаманні поняттю взаємодії, як управлінського та державного явища. Проте ми де в чому не погоджуємося із метою здійснення взаємодії. Так, трактуючи наведене вище визначення поняття «взаємодія», автором зазначається, що основною метою взаємодії є розкриття та розслідування злочинів, встановлення об'єктивної частини та забезпечення правильного застосування закону. З нашої точки зору, метою взаємодії має бути досягнення рівноваги у суспільстві, дотримання прав, свобод і законний інтересів людини та громадянина на будь-якому етапі суспільного розвитку, а не тільки у випадку їх порушення та потреби у відновленні. Виходячи із цього вважаємо, що основною метою взаємодії органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є реальне дотримання ст. 43 Кодексу законів про працю України, яке передбачає право кожного на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Досить важливим при здійсненні взаємодії наведених вище органів є забезпечення та реалізація конституційного положення на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату не нижче від визначеної законом.

На основі наведених вище позицій взаємодію органів нагляду із органами контролю за дотриманням трудового законодавства можна

¹ Ковальов, В. В. Взаємодія слідчого з працівниками експертної служби МВС України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Ковальов. — К., 2008. — С. 8.

визначити як їх спільну діяльність, що виражається у здійсненні цими органами спільних дій у сфері трудового права, які є запланованими та ними ж узгодженими й спрямованими на досягнення поставлених перед цими органами та державою в цілому основоположних завдань, якими є реальне забезпечення права на працю та належні, безпечні і здорові умови праці на заробітну плату не нижче від визначеної законом, вирішення питань, які виникають у сфері трудового права і не можуть бути вирішені органами самостійно, та забезпечення відновлення порушених прав.

Для більш чіткого та повного розгляду будь-якого поняття досить важливим є виділення, вивчення та здійснення загальної характеристики ознак предмета дослідження. В юридичній літературі до ознак взаємодії, як і до самого поняття взаємодії, ставляться досить неоднозначно.

Так, наприклад, здійснюючи розгляд та характеристику поняття «взаємодія», О. Ф. Долженков наводить такі ознаки взаємодії: спільні дії або діяльність двох і більше суб'єктів; базування на законах; спрямованість на боротьбу зі злочинністю та розв'язання завдань щодо забезпечення виконання покарань і ресоціалізації злочинців; узгодження дій правоохоронних органів за метою, часом, місцем здійснення; забезпечення комплексного використання сил, засобів і методів з найменшими витратами; спеціальні суб'єкти взаємодії¹. Д. Г. Заброта вважає, що взаємодія як найпростіша модель соціального явища та процесу можлива лише за таких умов: наявності двох або більшої кількості індивідів, що обумовлюють переживання та поведінку один одного; наявності актів, через які вони обумовлюють взаємні переживання та вчинки; наявності провідників, що здійснюють передачу дії або подразнення від одного індивіда до іншого². На переконання Р. М. Ляшука, до загальних ознак поняття взаємодії належать такі:

- а) це різновид діяльності;
- б) взаємодія передбачає наявність не менше двох учасників;
- в) вона характеризується змістом вирішуваних завдань.

¹ Долженков О. Ф. Організаційні форми взаємодії органів внутрішніх справ [Текст] / О. Ф. Долженков // Вісн. ЛАВСУ. – 2002. – №4. – С. 232.

² Заброта, Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Д. Г. Заброта. – К., 2005. – С. 46.

Водночас автором зазначається, що позиції вчених не розходяться щодо таких елементів поняття взаємодії:

- а) рівноправність/нерівноправність суб'єктів взаємодії;
- б) погодженість заходів за часом, місцем, метою та засобами;
- в) спільність заходів;
- г) спрямованість взаємодії;
- д) систематичність та стійкість зв'язків при взаємодії;
- е) допоміжний характер¹.

Проте ми не погоджуємося із тими науковцям, які не відносять до ознак взаємодії ознаки щодо налагодження спільних заходів діяльності, узгодженості часу, мети, засобів такої діяльності, систематичності проведення взаємодії між органами нагляду та контролю. Наведені вище ознаки характеризують взаємну діяльність саме як спільну діяльність, а не будь-яку іншу хаотичну роботу відповідних органів. Саме при здійсненні таких узгоджених та цілеспрямованих заходів і досягається найбільш бажана мета у сфері захисту трудових правовідносин.

В. Г. Подгорна, розглядаючи контроль та нагляд за дотриманням трудового законодавства як відповідної організованої системи, зазначає, що така система органів нагляду та контролю повинна ґрунтуватися на засадах законності. Автор також зазначає, що діяльність усіх суб'єктів вказаної системи повинна бути регламентована систематизованим нормативно-правовим актом, який визначатиме основні напрями контрольно-наглядової діяльності, цілі, завдання, загальні особливості такої діяльності, єдину методику проведення перевірок органами нагляду та контролю².

На основі загальних ознак, які притаманні взаємодії, вважаємо за доцільне виділити ті, які притаманні взаємодії органів нагляду та контролю у сфері трудового права. Такими ознаками є:

1) наявність законодавчої бази щодо взаємного регулювання суспільних відносин у сфері трудового права. Будь-яка діяльність дер-

¹ Ляшук, Р. М. Визначення поняття взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби [Текст] / Р. М. Ляшук // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 1. – С. 188.

² Подгорна, Г. В. Щодо системної організації діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства [Текст] / В. Г. Подгорна // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 732.

жавного чи іншого органу у суспільстві, у тому числі і діяльність органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, базується на відповідних законах та інших нормативно-правових актах, які визначають основні повноваження та компетенцію цих органів у відповідній сфері життя суспільства. Взаємне регулювання суспільних відносин різними органами державної влади також має базуватися на відповідних нормативних актах. Найчастіше ці правові акти приймаються у формі спільних наказів про порядок здійснення взаємодії між органами чи прийняття одного нормативного акта декількома суб'єктами права, у якому здійснюється правове регулювання тих чи інших проблемних питань цими ж органами;

2) наявність більше двох суб'єктів взаємодії органу нагляду та органу контролю. Не є винятком і наявність іншого (третього суб'єкта), який не належить до наведених вище категорій суб'єктів;

3) наявність спільної мети, що виражається у точному та неухильному дотриманні трудового законодавства, забезпечення реального права на працю, на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату не нижче від визначеної законом, вирішення питань, які виникають у сфері трудового права і не можуть бути вирішені органами самостійно, та забезпечення відновлення порушених прав;

4) здійснення органами нагляду та контролю спільної діяльності, що може виражатися у здійсненні спільних виїздів, спільних перевірок, вчиненні інших передбачених законом дій, узгодження часу, дій, засобів, форм та методів діяльності органів, що взаємодіють. Характерною особливістю цих дій є їх узгодженість;

5) рівноправність учасників взаємодії (органів) у сфері дотримання трудового законодавства щодо виявлення та відновлення порушених прав та дотримання трудового законодавства;

6) систематичність, тобто постійність здійснення такої взаємодії.

В. Г. Подгорна, здійснюючи характеристику системи органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, зазначила, що ця система є відкритою. Одним із видів діяльності всіх контрольно-наглядових органів є систематичне інформування населення про стан дотримання трудового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях. Органи нагляду та контролю не просто не мають права приховувати від населення реальний стан виконання трудового законодавства, а навіть зобов'язані доводити до відома

громадян нашої держави про всі випадки порушень трудового законодавства власниками чи уповноваженими ними органами.

Проте, незважаючи на досить суттєві відмінності між наглядом та контролем, їх взаємодія є досить суттєвою та необхідною, а також спрямована на реальне дотримання трудових прав людини і громадянина та трудового законодавства в цілому.

Однією із основних умов нормальної та ефективної організації взаємодії та діяльності взаємодії органів нагляду та контролю у сфері дотримання трудового законодавства є побудова такої взаємодії на відповідних принципах діяльності. Принцип у загальному розумінні — це першоджерело, керівна ідея, основне правило поведінки, діяльності¹. О. Ю. Синявська принципі взаємодії розподіляє на дві великі групи: загальні та спеціальні. До загальних принципів взаємодії автор відносить принципи: добровільності, дотримання прав та свобод людини і громадянина, гуманізму, справедливості, науковості, комплексності, правової упорядкованості, законності, рівноправності, гласності, принцип плановості. Спеціальні або організаційно-технічні принципи О. Ю. Синявська поділяє на два підвиди: принципи побудови системи взаємодії та принципи здійснення процесу взаємодії. До принципів побудови системи взаємодії відносять принципи: спільності інтересів, функціональності, нормованості, спеціалізованості. До принципів здійснення процесу взаємодії автор відносить принципи: безперервності, скоординованості дій, маневреності (або оперативності та гнучкості), відповідальності за виконання зобов'язань при взаємодії, заохочення².

М. В. Лебідь дотримується думки, що принципами взаємодії є:

а) суворе дотримання законності під час провадження справ про правопорушення;

б) забезпечення прав і свобод громадян, охорони правопорядку, інтересів власників об'єктів, третіх осіб і держави;

в) відповідальність співробітників державних інспекцій та органів внутрішніх справ за своєчасне і якісне прийняття рішень за фактом порушення;

¹ Большой словарь иностранных слов [Текст] / под ред. С. М. Локшиной, В. Ф. Корещького. — М. : ЮНБЕС, 1999. — С. 10.

² Синявська, О. Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням [Електронний ресурс] / О. Ю. Синявська // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. — 2010. — Вип. 49. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_49/49/7.pdf.

г) узгоджене планування дій і заходів відповідно до закону;

д) самостійність органу внутрішніх справ у виборі засобів і методів оперативно-розшукової діяльності в межах чинного законодавства, однак у ряді випадків необхідна координація діяльності й у виборі таких методів;

е) активне використання передових методик, наукових і технічних досягнень у попередженні, розкритті та розслідуванні порушень законності;

є) забезпечення конфіденційності та нерозголошення даних перевірок до судового розгляду справи¹.

Хоча принципи взаємодії є похідними від загальних принципів права, проте вони мають неабияке значення для налагодження нормального функціонування всього державного механізму у відповідних сферах суспільної діяльності. Побудова взаємодії у трудовому праві на вищенаведених принципах є досить важливою, адже вони визначають спрямованість на реальну співпрацю органів нагляду та контролю у сфері трудового законодавства, захист прав людини та громадянина.

Здійснюючи аналіз нормативно-правових актів у сфері дотримання трудового законодавства, можна виділити досить широке коло контролюючих органів у цій сфері. Основна роль у забезпеченні контролю за дотриманням законодавства про працю належить Міністерству соціальної політики України. Відповідно до Положення про Міністерство соціальної політики України від 17 червня 2015 р. № 423² основними завданнями Мінсоцполітики є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики:

у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, забезпечен-

¹ Лебідь, Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. В. Лебідь. – Х., 2004. – С. 137–138.

² Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 червня 2015 р. № 423. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

ня рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги, соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати;

щодо соціального захисту, зокрема інвалідів, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», ветеранів праці, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики:

щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;

щодо соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, а також соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції;

у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду;

щодо здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб;

щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення;

3) здійснення в межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Важливим центральним органом виконавчої влади України у сфері здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є Державна служба України з питань праці.

Окрему увагу слід приділити питанням розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві.

Поставою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1232 було прийнято порядок проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві¹. Цей Порядок визначає процедуру проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій, що сталися з працівниками на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності або в їх філіях, представництвах, інших відокремлених підрозділах. У порядку чітко встановлюється та визначається роль прокуратури у розслідуванні нещасних випадків. Так, відповідно до п. 37 Порядку у випадку, якщо настав нещасний випадок, нещасний випадок із смертельним наслідком, нещасний випадок, що спричинив тяжкі наслідки, випадок смерті або зникнення працівника під час виконання трудових (посадових) обов'язків роботодавець зобов'язаний протягом однієї години повідомити з використанням засобів зв'язку та протягом трьох годин подати на паперовому носії повідомлення відповідні державні органи.

Одним із центральних органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідацію надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежну та техногенну безпеку, діяльність аварійно-рятувальних служб, профілактику травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності є Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Основними завданнями Державної служби України з надзвичайних ситуацій є:

1) реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

2) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, по-

¹ Порядок проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 30 листоп. 2011 р. № 1232 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 94. – С. 64. – Ст. 3426.

жежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб;

3) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах;

4) реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Контролюючими функціями щодо дотримання норм трудового права наділені професійні спілки та окремі громадяни. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. говорить про незалежність профспілок — як у цілому, так і від держави, їх непідзвітність та непідконтрольність у своїй діяльності органам державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовим особам, роботодавцям.

Професійні спілки здійснюють контроль за додержанням власниками законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належного виробничого побуту для працівників і забезпеченням їх засобами колективного та індивідуального захисту. Професійні спілки мають право безперешкодно перевіряти стан умов і безпеки праці на виробництві, виконання відповідних програм і зобов'язань колективних договорів (угод), вносити власнику, державним органам управління подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь.

Ю. М. Симоненко, розглядаючи значення засобів масової інформації на прикладі взаємодій громадськості з правоохоронними органами, зазначає, що доцільність взаємодії ЗМІ та органів внутрішніх справ виявляється у тому, що сьогодні мас-медіа користуються високим престижем та авторитетом серед населення різної категорії. Для поширення серед населення інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ використовуються різні форми її підготовки, випуск і поширення інформаційних бюлетенів, прес-оглядів, фото, відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформації, проведення прес-конференцій, брифінгів, «круглих столів», телевізійних дебатів прес-клубів, організація інтерв'ю з керівниками органів внутрішніх справ; підготовка і проведення телепередач і радіопередач, забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів внутрішніх справ, розміщення web-сторінок в Ін-

тернеті про органи внутрішніх справ, інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать чинному законодавству¹.

До основних напрямів взаємодії правоохоронних органів зі ЗМІ, як зазначає В. А. Журавель, належать:

- 1) формування суспільної думки щодо питань боротьби зі злочинністю;
- 2) поглиблення правової поінформованості населення;
- 3) інформування про діяльність правоохоронних органів;
- 4) забезпечення розкриття й розслідування злочинів;
- 5) профілактика правопорушень².

На основі правових положень розглянутої взаємодії можемо визначити основні положення взаємодії органів нагляду із контролюючими функціями громадян, а саме інформування прокуратури про порушення трудових прав громадян, повідомлення про незаконні обмеження у праві вибору трудової діяльності, порушення конституційного принципу заборони праці жінок та неповнолітніх на небезпечних та шкідливих для їхнього здоров'я роботах, інформування про трудову діяльність, яка здійснюється із порушенням встановлених трудовим законодавством обмеженням (наприклад, для державних службовців чи інших посадових осіб) тощо. Важливим є донесення до органів, що здійснюють нагляд та контроль у сфері трудового права за своєчасною та правильною виплатою заробітної плати, дотримання вимог належних, безпечних та здорових умов праці, захисту від незаконного звільнення.

Окремо зазначимо, що здійснення будь-якої взаємодії між державними органами має відбуватись у відповідних правових формах. Правовою формою взаємодії є зовнішній вияв спільної діяльності органів, які здійснюють певну спільну діяльність. Визначення конкретних форм взаємодії є досить важливим для її правильного та ефективного налагодження. На думку Я. Ю. Кондратьєва, існують різні форми взаємодії, а саме:

- обмін інформацією, що сприяє більш об'єктивній і об'ємній оцінці існуючого становища;
- розробка спільних планів і викриття винних;

¹ Симоненко, Ю. М. Взаємодія та конфлікти ЗМІ з представниками правоохоронних органів у вирішенні проблем злочинності [Текст] / Ю. М. Симоненко // Наук. зап. ін-ту журналістики. – 2010. – Т. 39, (квітень – червень). – С. 64.

² Журавель, В. А. Проблеми теорії та методології криміналістичного прогнозування [Текст] / В. А. Журавель. – Х. : Право, 1999. – С. 84.

– розробка і втілення в життя планів профілактичних заходів з активним використанням досягнень науки і техніки у цій роботі.

Автор також виділяє методи здійснення спільних заходів, якими є:

- перевірка різних сфер діяльності підприємств, установ, організацій державного, суспільного та приватного майна;
- аналіз стану та динаміки різних видів правопорушень як на конкретній території, так і в різних галузях народного господарства;
- проведення спільних нарад з актуальних питань, розробка спільних планів, програм, перевірок;
- розробка проектів нормотворчих актів;
- обмін досвідом роботи¹.

М. І. Мінаєва, розглядаючи форми взаємодії між органами публічної влади, включає до них такі: взаємний обмін інформацією; підготовка спільних узагальнень практики діяльності; спільні заходи з інформування громадськості про діяльність органів публічної влади; спільні заходи, спрямовані на підвищення професійної кваліфікації працівників; спільне проведення перевірок виконання законів, а також таку форму взаємодії, як узгоджена діяльність; ділове співробітництво; діловий контакт².

В юридичній літературі окремо виділяють і форми взаємин суб'єктів. М. Н. Марченко під формою взаємин пропонує розуміти зовнішнє вираження дії (сукупності дій), які здійснюються з метою управління справами цієї адміністративно-територіальної одиниці, в межах компетенції, встановленої законом. Автор зазначає, що, розглядаючи форми взаємин, потрібно говорити про два аспекти — правовий та організаційний. Правова форма — це діяльність, пов'язана зі створенням юридичних актів. Організаційна форма — це фактична діяльність, пов'язана зі встановленням зв'язків між різними суб'єктами³. Під організаційними формами варто розуміти різного роду засідання уповноважених на здійснення контролю та нагляду органів,

¹ Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [Текст] : наук.-практ. коментар / за заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К., 1999. – С. 45.

² Мінаєва, М. І. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні [Електронний ресурс] / М. І. Мінаєва // Держ. буд-во. Електронне фахове видання Харків. регіон. ін-ту держ. управл. НАДУ при Президентові України. – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/debu/2010-1/doc/4/06.pdf>.

³ Теория государства и права [Текст] : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1997. – С. 128.

проведення засідань для вирішення спільних питань, проведення різного роду консультацій, обговорень, практикумів, конференцій, заслуховування доповідей фахівців чи науковців щодо назрілих проблемних питань тощо. Звичайно ж, діяльність контролюючих та наглядових органів уже передбачена у нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність, але існують випадки, коли норми статей дублюються у діяльності різних органів або взагалі не здійснюється відповідне правове регулювання окремих суспільних норм. Мова йде про колізію у праві, для подолання якої і є досить важливим здійснення наведених вище обговорень. Важливим у цьому процесі є прийняття спільного рішення, що стосується подальшої роботи цих органів при здійсненні ними контролю та нагляду, досягнення певного консенсусу.

Таким чином, для нормального функціонування трудових правовідносин у державі, забезпечення проголошених Основним Законом трудових прав, свобод та інтересів, важливою є не тільки робота кожного окремого органу, що здійснює контроль та нагляд у цій сфері, а і їх спільна діяльність, можливість спільно вирішити проблеми, які виникли, та разом знайти шляхи для їх вирішення¹.

¹ Серeda, О.Г. Оптимізація системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства [Текст] / О.Г. Серeda // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 29.

РОЗДІЛ 5

ПРОБЛЕМИ І НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

5.1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

На сьогодні сфера державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства потребує радикального реформування, а також подолання низки нагальних проблем, серед яких: дублювання повноважень контрольно-наглядових органів, застосування законодавства органами нагляду та контролю на власну користь, залучення до участі у заходах державного нагляду та контролю установ, не наділених законодавством контрольно-наглядовими функціями, залучення силових структур. Проте аналіз проблем практичного застосування нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства дозволить виявити їх недоліки, прогалини та внести пропозиції, які спрямовані як на удосконалення практики, так і чинного законодавства, що буде, безперечно, сприяти однозначному тлумаченню і застосуванню цього законодавства практичними працівниками в досліджуваній сфері.

Крім того, для удосконалення національного законодавства у сфері нагляду та контролю необхідні нові підходи як у нормотворчості, так і в правозастосовній практиці. У зв'язку з цим удосконалення механізму практики застосування нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні нерозривно пов'язані із соціально-економічними та політичними процесами, що відбуваються в суспіль-

стві. Так, визначальною метою розвитку законодавства України є розбудова громадянського суспільства і правової держави. Невід'ємною складовою українського трудового законодавства є законодавство у сфері нагляду та контролю. Законодавство охоплює більшість галузей людської життєдіяльності, межі його регулятивного впливу на суспільні відносини відповідно до ускладнень соціального життя постійно розширюються.

В умовах трансформаційних суспільних процесів за допомогою такого інструменту, як законодавство, здійснюючи реформи, регулює нові сфери суспільного життя, гарантує права і свободи людини в умовах формування ринкової економіки та нових політичних структур.

Обраний вектор дослідження дає змогу зробити висновок, що термін «законодавство» в Основному Законі України вживається як у вузькому (статті 9, 19, 92, п. 12 Перехідних положень), так і в широкому значенні (ч. 8 ст. 118)¹. У вітчизняній юридичній практиці цей термін вживається у таких значеннях: система законів України, що створюються Верховною Радою України, і складається з Конституції 1996 р., конституційних і поточних законів, міжнародних договорів. У широкому значенні — як система законів, інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади (постанови Верховної Ради, укази Президента, постанови і декрети Кабінету Міністрів України, які конкретизують відповідні закони і не повинні їм суперечити, приймаються на основі Конституції, ратифікованих міжнародних договорів). У найширшому значенні законодавство — це система законів і постанов Верховної Ради, указів Президента, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій (Конституція Автономної Республіки Крим, закони Верховної Ради і постанови Ради Міністрів Автономної Республіки Крим), міжнародних договорів.

Слід зазначити, що термін «законодавство» не знайшло чіткого та однозначного закріплення в сучасній національній системі законодавства. Так, аналізуючи норми Конституції України², бачимо, що поряд із термінами «законодавство» (статті 9, 19, 118), «закон» (стат-

¹ Конституція України [Текст] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Там само.

ті 4, 6), «закон та інші нормативно-правові акти» (статті 8, 57, 58), «закон та інші правові акти» (статті 147, 150, 152), «закон та інші нормативні акти» (п. 1 Перехідних положень) використовується поняття «закон України та інші акти законодавства України» (ст. 118) без визначення їх змісту. Це дає підстави вважати, що в контексті різних статей Конституції України поняття «закон» відокремлюється від більш широкого поняття «законодавство». Більше того, останнє вживається й у його сумарному значенні. Проте така термінологічна неузгодженість у тексті самої Конституції дає можливість неоднозначного тлумачення цих та інших вихідних правових понять і вкладавання в них різного значення.

В юридичній науці поняття «законодавство», «галузь законодавства» досліджувались багатьма авторами. Так, наприклад, С. С. Алексєєв визначає законодавство як систему актів, їх розчленованість і диференційованість, їх ієрархічну побудову, пов'язану відносинами координації й субординації, співпідпорядкованості¹. Іноді під законодавством розуміють будь-яку сукупність нормативних актів, ототожнюють поняття «галузь законодавства» і «законодавство у певній сфері діяльності»². Деякі автори вважають, що більш точним є розуміння терміна «законодавство» лише як сукупності законів і включають у поняття «система законодавства» як самі закони, так і підзаконні нормативні акти³. Але законодавство слід розуміти не лише як форму вираження відповідних нормативних актів, а як форму самого існування змісту права.

Показовою щодо тлумачення терміна «законодавство» є позиція Конституційного Суду України, відображена в його Рішенні від 9 липня 1998 р.⁴ Вирішуючи справу за конституційним зверненням Київської міської ради, професійних спілок щодо офіційного тлума-

¹ Алексєєв, С. С. Структура советского права [Текст] / С. С. Алексєєв. – М. : Юрид. лит., 1975. – С. 59.

² Див.: Казьмин, И. Ф. Сельскохозяйственное законодательство: Проблемы и перспективы [Текст] / И. Ф. Казьмин. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 41.

³ Котюк, В. О. Теорія права: Курс лекцій [Текст] : навч. посіб. для юрид. ф-тів вузів / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – С. 59.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98: справа № 17/81–97 № 1–1/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 32. – Ст. 59.

чення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»), Конституційний Суд України вказав на те, що термін «законодавство» досить широко використовується в правовій системі, а самим поняттям «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, а також постанови Верховної Ради, укази Президента, декрети і постанови Кабінету Міністрів, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції і законів України.

Уявляється, що це Рішення Конституційного Суду України мало б покласти край суперечкам у термінологічній неузгодженості щодо поняття «законодавство». Проте в межах цього Рішення відбулося не загальне тлумачення поняття «законодавство», а лише в контексті його вживання в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, що, на думку більшості правників, є невиправданим, адже за таких умов з метою встановлення змісту поняття «законодавство», яке зустрічається майже в кожному нормативно-правовому акті національної системи законодавства, може постати проблема у необхідності щоразу офіційно тлумачити вказаний термін стосовно кожного нормативного акта та/чи його різних статей. Ураховуючи зазначене трактування терміна «законодавство», яке надав Конституційний Суд України, хоча і не в універсальному його значенні, слід підкреслити, що поза межами цього поняття залишено ще деякі нормативно-правові акти, які мають право приймати органи державної влади та місцевого самоврядування і які виступають джерелом права. Слід зазначити, що, згідно з нормами Конституції України, у межах своїх повноважень Рада міністрів Автономної Республіки Крим може приймати рішення та постанови (ч. 2 ст. 135), голови місцевих державних адміністрацій (ст. 118) та органи місцевого самоврядування (ст. 144) теж приймають рішення, які є обов'язковими до виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Отже, однастайності в розумінні поняття «законодавство» не досягнуто ані на теоретичному рівні, ані на законодавчому, що негативно відбивається на правозастосуванні правових норм та їх ефективності. Такий стан речей позначається як на всій правовій системі України, так і на її окремих галузях права і законодавства у сфері нагляду та контролю.

Зазначені вище положення дозволяють зробити певні висновки стосовно з'ясування суті і змісту процесу удосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. По-перше, це поліпшення його змісту і форми шляхом внесення компетентними правотворчими органами у нормативно-правові акти необхідних змін і доповнень, усунення їх множинності з одних і тих же питань, заповнення прогалин у нормативно-правовому регулюванні відносин досліджуваного різновиду контрольно-наглядової діяльності. По-друге, подальший розвиток розглядуваного нормативно-правового забезпечення обумовлений зміною суспільних відносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, потреб й інтересів учасників трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. По-третє, в результаті удосконалення нормативно-правового забезпечення постійно підтримується та поліпшується його якісний стан. У кінцевому підсумку його високий рівень потрібен для досягнення цілком зрозумілої практичної мети: бути ефективним регулятором відносин, що виникають у процесі контрольно-наглядової діяльності уповноважених органів за дотриманням суб'єктами трудових правовідносин вимог законності.

На підставі викладеного вище, можемо зробити висновок, що законодавство у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства — це комплексна, інтегрована й спеціалізована галузь трудового законодавства, яка є системою взаємопов'язаних і взаємоузгоджених уніфікованих і диференційованих нормативно-правових актів (актів правотворчості державних органів), які, у свою чергу, є джерелом і формою вираження правових норм, спрямованих на регулювання відносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Законодавство у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства повинно відображати цілі, засади та пріоритети контрольно-наглядової діяльності. До засад, наприклад, можемо віднести принципи, які містяться у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами:

- пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і жит-

тедіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;

- підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;
- рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;
- гарантування прав суб'єкту господарювання;
- об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю);
- наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю);
- неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;
- невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;
- відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;
- дотримання умов міжнародних договорів України;
- незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;
- наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади»¹.

Щодо якості законодавчих положень, яким має відповідати національне законодавство, то їх можна визначити за певними стандартними критеріями. Оскільки не існує консенсусу щодо стандартів якості законодавства, деякі країни визначили перелік стандартів якості законів, який містить:

- стандарти користувача — чіткість, простота та доступність закону для простих громадян та бізнесу;

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

- стандарти оформлення — гнучкість та узгодженість з іншими законодавчими актами й міжнародними стандартами;
- юридичні стандарти — структура законодавчого акта, впорядкованість закону, чіткість викладених норм;
- стандарти дієвості — відповідність норм конкретним проблемам і реальним життєвим умовам;
- стандарти впровадження — практичність, здійсненність, надійність, дотримання закону¹.

Цілком очевидно, що існуюче на сьогоднішній день законодавче забезпечення контрольно-наглядової діяльності в Україні потребує удосконалення та проведення його систематизації.

В юридичній літературі існує думка, що систематизація законодавства — це поліпшення його змісту і форми шляхом внесення до нормативних актів необхідних змін, доповнень, заповнення прогалин, усунення множинності нормативних актів з одних і тих же питань. Однак розвиток законодавства, поліпшення його змісту і форми не відбуваються самі по собі, а є наслідком діяльності компетентних суб'єктів; зміна і доповнення законодавства обумовлені не лише розвитком і зміною відповідних суспільних відносин, але й потребами та інтересами суспільства і юридичної практики; систематизація законодавства — це, по суті, діяльність компетентних правотворчих органів щодо постійного підтримання його якісного стану, тобто якості його змісту і форми². Систематизація законодавства — це безперервний процес, що охоплює як діяльність зі створення нових якісних нормативно-правових актів, внесення в них якісних змін та доповнень, так і діяльність із усунення або нейтралізації їх неякісних, руйнівних властивостей.

Характер практичної реалізації створення адекватного правового поля породжує дві основні проблеми суто пізнавального характеру: по-перше, систематизацію накопиченого правового матеріалу, експлікацію й обґрунтування фундаментальних принципів, на яких він базується; по-друге, відповідність утворених системно-структурних

¹ European Programmer of Cultural Policy Reviews – Cultural Policy in Ukraine: Experts Report. – CDCULT (2007), Strasbourg, 9–11 May, 2007.

² Попович, Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Є. М. Попович. – Х., 2003. – С. 163.

одиниць права динаміці соціальних взаємодій¹. Без систематизації нормативно-правових актів неможливо удосконалити законодавство, привести його до певної системи, а недосконалість чи відсутність упорядкованості в нормативному матеріалі спричиняє недоліки в процесі правотворчості². За сучасних умов систематизація законодавства здійснюється за допомогою класичного техніко-юридичного арсеналу методів (способів, прийомів), засобів і форм. Щодо форм систематизації нормативно-правових актів, то в цілому фахівці-теоретики виокремлюють такі: 1) збір органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями чинних нормативних актів, їх опрацювання й розташування за визначеною системою, зберігання, а також видача довідок для заінтересованих осіб за їх запитом (облік); 2) підготовка й видання різного роду збірників (інкорпорація); 3) підготовка і прийняття розширених актів на базі об'єднання норм розрізаних актів (консолідація); 4) підготовка і прийняття нових актів, які охоплюють як норми попередніх актів, так і нові нормативні приписи (кодифікація)³.

Основними результатами процесу систематизації, як наголошує А. І. Граціанов, є такі: правове регулювання широкого спектру нормативно-правових актів, урахування їх специфіки та особливостей упорядкування; виключення або, принаймні, обмеження дублювання норм різними галузями законодавства; усунення прогалин; подолання колізій у законодавстві; створення умов відповідної юридичної кваліфікації⁴.

Досліджуючи процес систематизації законодавства у сфері нагляду та контролю, А. О. Замченко зазначає про доречність уникнення плутанини з термінами, що існує, оскільки це ускладнює розуміння

¹ Див.: Козловський, А. Систематизація законодавства як гносеологічний процес [Текст] / А. Козловський // Право України. – 2000. – № 2. – С. 49.

² Граціанов, А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. І. Граціанов. – К., 2004. – С. 7.

³ Систематизация законодательства в Российской Федерации [Текст] / под ред. А. С. Пиголкина. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 33–34.

⁴ Граціанов, А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Граціанов ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – С. 7.

законодавства, роботу з удосконалення контрольно-наглядової діяльності. Тому одним з перспективних напрямів удосконалення законодавства у сфері нагляду та контролю можна розглядати систематизацію його понятійного матеріалу. Зараз цей напрям є досить актуальним у зв'язку з введенням до національного законодавства у сфері нагляду та контролю великої кількості нових понять та їх визначень. Ефективною вважаємо існуючу традицію розміщувати в законах спеціальні статті, що містять роз'яснення понять (термінів), які використовуються в цьому конкретному акті. Сучасне законодавство у сфері нагляду складається з великої кількості мінливих нормативно-правових актів, тому зростає роль дефініцій, які, як показує практика, мають найбільшу стабільність.

Систематизація являє собою важливий засіб для правильного з'ясування змісту правових норм і належного їх застосування на практиці, є ефективним способом забезпечення широкого кола суб'єктів контрольно-наглядових правовідносин необхідною правовою інформацією. В той же час систематизація законодавства у сфері нагляду та контролю відіграє важливу роль у правотворчій діяльності, оскільки здійснюється з метою вдосконалення чинного законодавства. Системне розміщення нормативно-правових актів дає можливість правотворчим органам виявляти наявні прогалини і суперечності і вживати заходів для їх усунення. Впорядкування нормативно-правового матеріалу відіграє мобілізаційну роль і у правотворчому процесі.

В умовах розбудови правової, демократичної держави здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства має відбуватись в чітко визначених правових рамках. Про місце права, правового регулювання, нормативно-правового забезпечення в організації будь-яких явищ і процесів у державі та суспільстві неодноразово зазначалось у науковій літературі. На думку О. М. Бандурки, головне завдання управлінської діяльності полягає в тому, щоб підібрати виконавців з необхідними трудовими навичками і кваліфікаційним розвитком, об'єднати їх на спільні узгоджені дії, визначити для них загальні цілі, для досягнення яких наділити відповідними правами і обов'язками, створити раціональну організаційну структуру і забезпечити її діяльність необхідними технічними і правовими умовами¹.

¹ Бандурка, О. М. Управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – С. 377.

Право, — підкреслює Г. Г. Зуйков, — є і засобом, основним інструментом управління соціальними об'єктами, і одночасно регулятором управлінської діяльності, що визначає правові основи організації та здійснення управління, компетенцію органів, зміст, форми і методи їх діяльності¹. По суті організаційний механізм проведення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства являє собою процес реалізації правових приписів, які виражають волю суспільства в цій галузі діяльності держави. Усі найважливіші аспекти організаційно-управлінської діяльності в досліджуваній сфері контрольно-наглядової діяльності, з огляду на їх важливість для забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин, повинні бути чітко визначеними нормативно і мати легітимний та прозорий характер. Тому в установлених правом цілях, формах і межах компетенції суб'єкти організації контрольної та наглядової діяльності за дотриманням трудового законодавства здійснюють: а) правотворчу діяльність, яка полягає в прийнятті необхідних правових норм, у визнанні за тим чи іншим правилом значення норм права; б) правовиконавчу діяльність, яка відповідає законам та підзаконним правовим актам і полягає у виданні й реалізації індивідуальних актів правозастосування; в) правозабезпечувальну діяльність, яка має своїм змістом забезпечення вимог законів та інших нормативних актів суб'єктами досліджуваних відносин. Ось чому важлива роль в організаційно-управлінській діяльності будь-яких суб'єктів відводиться праву та його впливу на різні за характером і сутністю суспільні відносини. Управління в організаційно-структурних утвореннях та інституціях завжди здійснюється з метою, встановленою правом, на основі права та у правових формах². Правовий фактор у діяльності будь-яких об'єднань людей, зауважує С. С. Алексєєв, має особливе значення з огляду на універсальний характер нормативного і юридичного інструментарію впорядкування різних організаційно-управлінських відносин³. Розумне поєднання права, його форм і управління, наголошує М. М. Іванов,

¹ Научная организация управления органами внутренних дел [Текст] / под ред. Г. Г. Зуйкова. — М. : Акад. МВД СССР, 1984. — С. 216.

² Иванов, Н. Н. Организация нормотворческой деятельности в аппарате МВД, УВД-М [Текст] / Н. Н. Иванов. — М. : Акад. МВД СССР, 1986. — С. 5.

³ Алексєєв, С. С. Социальная ценность права в советском обществе [Текст] / С. С. Алексєєв. — М. : Юрид. лит., 1971. — С. 191.

з одного боку, сприяє поліпшенню й удосконаленню управління, підвищенню його ефективності і законності, з другого — підвищенню авторитету права, його соціальної цінності та практичної значущості. Правова регламентація надає управлінню законності, сталості, ефективності. Тому недооцінка ролі права, природно, не може не позначатись негативно як на процесі управління, так і на його результатах¹. Як справедливо зазначала С. Г. Березовська, правове регулювання в будь-яких сферах державної діяльності має торкатись не лише визначення прав, обов'язків суб'єктів, але й побудови цієї системи і, нарешті, основних питань організації діяльності її окремих частин².

Безперечно, усе зазначене про роль права, правового регулювання в забезпеченні організаційно-управлінських процесів стосується й організації проведення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Крім того, необхідність регламентації найважливіших питань щодо контролю та нагляду підкреслюється майже усіма дослідниками цієї проблематики. Врахування цих методологічних положень дозволяє зробити висновок, що нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства має правовий характер: правовими нормами врегульовані порядок організації контрольно-наглядових органів, а також діяльність їх посадових осіб з нагляду та контролю за функціонуванням суб'єктів трудових правовідносин у процесі виконання ними своїх трудових обов'язків та здійснення трудових прав і законних інтересів.

Таким чином, ефективність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства прямо залежить від якості й повноти його нормативно-правового забезпечення.

Окремим напрямом удосконалення національного законодавства у сфері нагляду та контролю є упорядкування судової практики. Так, судова практика у працях вчених дорадянського періоду визначалась неоднозначно в механізмі правового регулювання. Так, Г. Ф. Шершеневич розглядав судову практику як правило, створену судом при винесенні ним рішення з окремих справ³. М. М. Коркунов розглядав

¹ Иванов, Н. Н. Организация нормотворческой деятельности в аппарате МВД, УВД-М [Текст] / Н. Н. Иванов. — М. : Акад. МВД СССР, 1986. — С. 6.

² Див.: Проблемы эффективности прокурорского надзора [Текст] / под ред. К. Ф. Скворцова. — М. : Юрид. лит., 1977. — С. 32.

³ Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права [Текст] : учеб. пособие (по изданию 1910–1912 гг.) / Г. Ф. Шершеневич. — М., 1995. — Т. 2, вып. 2, 3, 4. — С. 86.

судову практику в широкому плані як окрему форму загального права¹. Отже, в цілому, якщо М. І. Коркунов фактично визнавав самостійну роль судової практики як джерела права і такий підхід відслідковується у працях Г. Ф. Шершеневича, Д. І. Мейєра та інших авторів, то Л. Й. Петражицький, Й. О. Покровський дотримувалися протилежних поглядів — не може бути й мови про судову правотворчість, оскільки йдеться лише про тлумачення законів.

У сучасних дослідженнях вчених-цивілістів природа судової практики оцінюється по-різному. Так, на думку М. Д. Єгорова, постанови судових пленумів повинні лише тлумачити і роз'яснювати зміст цивільного законодавства, але не створювати нових норм цивільного права. Тому постанови судових пленумів не є джерелами цивільного права. Не є джерелом цивільного права і судова практика, під якою слід розуміти багаторазове, однакове вирішення судами однієї і тієї ж категорії справ². Ми дотримуємось думки, що необхідно вивчати, досліджувати судову практику, в деяких випадках навіть посилалися на неї, адже це спростить вирішення аналогічних справ у суді та вдасться уникнути неоднозначного тлумачення однієї й тієї ж норми.

Погоджуємося з думкою Л. А. Луць, яка зазначає, що в системі джерел права України відсутній правовий прецедент (зокрема, судовий), хоча можливість його появи впродовж тривалого часу обговорюється в літературі. На думку прихильників появи такого джерела, правовий прецедент сприятиме не просто збільшенню кількості суб'єктів правотворчості, а й дасть змогу розформалізувати систему джерел права та надати гнучкості й динамізму всій правовій системі. Отож, існуюча система джерел права України з часом може бути доповнена судовим прецедентом, хоча в теперішньому стані вона виконує необхідну роль у структуруванні суспільного життя в Україні, створенні ефективною, впорядкованою національної правової системи³.

¹ Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права (по изданию 1898 г.) [Текст] / Н. М. Коркунов. — СПб., 2004. — С. 85–86.

² Див.: Гражданское право [Текст] : учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2001. — Т. 2. — С. 35–36.

³ Луць, Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) [Текст] : монографія / Л. А. Луць. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 188–189.

Отже, основними напрямками упорядкування судової практики є: 1) узагальнення судової практики: а) судами загальної юрисдикції щодо прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів наглядових відносин; б) адміністративними судами щодо оскарження дій та бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів відповідного контролю; в) господарськими судами у справах про адміністративні штрафи для підконтрольних суб'єктів; 2) перегляд постанов Пленуму Верховного Суду України; 3) офіційне тлумачення норм Конституційним Судом України¹.

Окрім систематизації та упорядкування судової практики у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, на нашу думку, є важливим та перспективним внесення змін до чинних нормативно-правових актів, які здійснюють регулювання контрольно-наглядових відносин. Наприклад, вважаємо доречним розробку проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення державного нагляду (контролю) та визначення сфер господарської діяльності, що підлягають державному нагляду (контролю)» з метою забезпечення вивчення та врахування думки громадськості щодо зазначеного проекту. Пропонуємо внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» шляхом:

1) визначення переліку органів державного нагляду (контролю) та сфер їх нагляду (контролю);

2) скорочення переліку відносин, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, на які не поширюється дія Закону;

3) обов'язкового розміщення на офіційних веб-сайтах органів державного нагляду (контролю) нормативно-правових актів, дотримання яких перевіряється під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), та заборону перевіряти дотримання тих вимог, до яких не забезпечено вільний та безоплатний доступ суб'єктів господарювання тощо.

Аналізуючи викладене вище, зазначимо, що потреба суттєвої зміни законодавства у сфері нагляду та контролю обумовлена рядом причин:

¹ Див.: Костилєва, Т.І. Удосконалення нормативно-правового забезпечення контролю за дотриманням законодавства про працю [Текст] / Т.І. Костилєва // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 317.

- відбулися значні політичні, демографічні, соціальні, економічні зміни із прийняттям Україною незалежності, що значно вплинуло на всі діючі на той час правові норми, оскільки вони були прийняті за інших умов, в іншій державі — колишньому СРСР;
- із прийняттям Основного Закону держави — Конституції України, перше місце посідає захист прав та свобод людини та громадянина;
- закони, які регулюють контрольно-наглядові відносини, нерідко містять прогалини, суперечать один одному, не розкривають змісту багатьох понять, що призводить до труднощів у застосуванні його на практиці;
- необхідність інтеграції вітчизняного законодавства до вимог Євросоюзу з метою розбудови України як правової, демократичної держави і відмови від пережитків командно-адміністративної системи;
- розвиток суспільних відносин і поява великої кількості контрольно-наглядових органів, діяльність яких потребує законодавчої регламентації, а правовий статус — законодавчого визначення;
- відхід від колишньої тоталітарної правової системи та перехід до більш гнучких, демократичних засобів регулювання суспільних відносин тощо.

Сьогодні у сфері державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства існує чимало проблем, над якими потрібно працювати. З цією метою удосконалення практики застосування державного нагляду та контролю передбачає поступовий і безперервний процес щодо систематизації і кодифікації законодавства, визначення вичерпного переліку органів, які уповноважені здійснювати такий нагляд, окреслення кола їх повноважень, встановлення юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання приписів чинного законодавства. Це дозволить запобігти дублюванню відповідних правових приписів, підвищить результативність впливу останніх на відносини, що виникають у процесі здійснення державного нагляду та контролю. Викладене вище свідчить про необхідність подальшого поглибленого наукового дослідження проблем правового регулювання державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства з метою його вдосконалення.

5.2. Оптимізація системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Здійснення нагляду та контролю у всіх сферах суспільної діяльності в державі, безумовно, передбачає наявність конкретних органів та посадових осіб, тобто суб'єктів такої діяльності. При цьому саме суб'єктам належить визначальна роль у розвитку нагляду і контролю та підвищенні їх ефективності, адже від реалізації ними своїх повноважень, здійснення ними чіткої взаємодії між собою, неупередженості та своєчасності контрольно-наглядових дій залежить досягнення кінцевої мети — забезпечення належної реалізації прав та інтересів людини і громадянина, попередження, виявлення, усунення порушень прав осіб, правових норм та відповідне поновлення порушених прав, зокрема у сфері трудових правовідносин¹.

На різних етапах державотворення питанням оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю взагалі в окремих сферах суспільної діяльності присвячені наукові праці багатьох відомих фахівців із різних галузей права, серед яких варто відзначити О. Ф. Андрійка, О. М. Бандурку, В. М. Гаращука, В. В. Жернакова, А. О. Замченко, А. С. Мельника, О. С. Пашкова, Є. М. Поповича, О. Н. Ярмиша та ін. Проте дослідження проблем оптимізації контрольно-наглядової діяльності, зокрема удосконалення системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, у правовій науці завжди залишається актуальним. З урахуванням змін, що відбуваються в досліджуваній сфері, її система суб'єктів потребує нових комплексних теоретичних досліджень, що дозволяє систематизувати уявлення про контроль та нагляд як різновид правової політики. Тому в сучасних умовах дослідження обраної проблематики на основі концепції контрольно-наглядової діяльності в теоретичному аспекті, а також її практичне удосконалення є достатньо актуальним і практично значущим.

Спочатку з'ясуємо зміст поняття «система». Так, система (від грец. *systema* — поєднання, що складається із частин) розглядається як су-

¹ Див.: Серeda Е. Г. Оптимизация системы субъектов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства [Текст] / Е. Г. Серeda // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 31.

купність елементів, які перебувають у взаємодії і взаємозв'язку між собою й утворюють певну цілісність та єдність¹. Згідно з широким тлумаченням система є реально існуючим об'єктом, сукупністю елементів, що перебувають у взаємодії², «множинністю елементів з їх зв'язками та відносинами, що породжує певне цілісне утворення»³. У свою чергу В. Г. Афанасьєв під «системою» розуміє множину пов'язаних між собою елементів, що має той чи інший вид упорядкованості за певними якостями і зв'язками і відносно стійку єдність, яка характеризується внутрішньою цілісністю, що виражена у відносній автономності поведінки і (чи) існування цієї множини в оточуючому середовищі⁴. Тобто основною якістю структури є структурованість, наявність конкретного складу елементів.

Отже, основними ознаками системи є: 1) цілісність; 2) принципова неможливість ототожнення якостей цілого із сумою якостей елементів, що її складають; 3) неможливість виводити з останніх якості цілого; 4) залежність кожного елемента, якості та відносин системи від місця і функцій цього елемента всередині цілого; 4) структурність (можливість опису системи через встановлення її структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури); 5) взаємозалежність системи і середовища (система формує і виявляє свої якості в процесі взаємодії із середовищем); 6) ієрархічність (кожний компонент системи, у свою чергу, може розглядатися як система, а досліджувана в цьому випадку система являє собою один із компонентів ширшої системи); 7) множина описів кожної системи⁵.

Перш за все необхідно відмітити, що погляди науковців щодо системи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності не завжди збігаються. Так, на нашу думку, враховуючи той факт, що у правовій на-

¹ Див.: *Философский словарь* [Текст] / [под ред. И. Т. Фролова]. – М. : Политиздат, 1991. – С. 408.

² Берталанфи, Л. *Общая теория систем* [Текст] / Л. Берталанфи // *Исследования по общей теории систем: Критический обзор* : сб. переводов / под ред. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – С. 325.

³ Садовский, В. Н. *Основания общей теории систем: логико-методологический анализ* / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – С. 73.

⁴ Афанасьев, В. Г. *Системность и общество* [Текст] / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – С. 109.

⁵ *Философский словарь* [Текст] / [под ред. И. Т. Фролова]. – М. : Политиздат, 1991. – С. 408.

уці існує чимало класифікацій видів нагляду та контролю, безумовно, можна виділити розгалужену систему як державного, так і громадського нагляду і контролю. При цьому, на думку В. К. Колпакова та О. В. Кузьменка, основними суб'єктами здійснення нагляду та контролю є державні органи¹.

Водночас зазначимо, що, незважаючи на наявність науково обґрунтованих визначень понять нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, системи суб'єктів, що їх здійснюють, у Проекті Трудового кодексу надано таке трактування цих понять, яке, на нашу думку, недостатньо відображає в собі узагальнюючий підхід до їх розуміння.

Так, ст. 344 Проекту Трудового кодексу встановлює, що державний нагляд за дотриманням трудового законодавства передбачає проведення уповноваженими органами виконавчої влади перевірок, постійного спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, роботодавцями вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, угод, колективних та трудових договорів.

У свою чергу державний контроль передбачає здійснення центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування перевірок дотримання роботодавцями, які перебувають у сфері їх управління, вимог цього Кодексу, інших актів трудового законодавства, колективних угод, колективних та трудових договорів.

Тобто виділити відмінності та розмежувати правову природу нагляду та контролю за цими трактуваннями практично неможливо. Державний контроль відрізняється від державного нагляду тільки тим, що державний контроль проводиться тільки щодо роботодавців, які перебувають в сфері управління відповідних державних органів. Ми не погоджуємося з такими інтерпретаціями нагляду та контролю, бо це вносить плутанину в різні поняття і не дає перспективи для їх подальшого дослідження.

Розмежування функцій державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Проекті Трудового кодексу

¹ Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 532.

полягає в тому, що за результатами перевірок при проведенні державного нагляду наглядові органи мають право давати роботодавцям обов'язкові приписи, зупиняти дію актів роботодавця, притягувати порушників трудового законодавства до відповідальності. А за результатами перевірок контролюючі органи мають право висувати вимоги до роботодавців щодо усунення порушень трудового законодавства, а у разі невиконання — ініціювати притягнення винних осіб до відповідальності.

Проект Трудового ж кодексу запроваджує низку органів нагляду, що призведе до плутанини.

Контролюючі органи насамперед цікавить дотримання формальної сторони законності законодавства (а по суті — виконання фахових правил поведінки). Крім того, жоден з контролюючих органів не має повноважень на відслідковування стану дотримання законності апаратом державного управління¹.

Також необхідно зауважити, що запровадження низки органів нагляду та відсутність переліку органів контролю за дотриманням трудового законодавства повертає нас у минуле.

Так, Кодекс законів про працю Української РСР запроваджував наявність державного нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості, який здійснювався Держгіртехнаглядом УРСР (ст. 260), державний енергетичний нагляд (ст. 261), державний санітарний нагляд (ст. 262). Контрольні ж повноваження на той час були притаманні лише Раді депутатів трудящих Української РСР (ст. 263) та професійним спілкам, а також громадським інспекторам та комісіям фабричного, заводського, місцевого комітету професійних спілок, громадським санітарним інспекторам (ст. 264)². Тобто контроль мав лише суспільний характер.

Взагалі, на нашу думку, Книга сьома Проекту Трудового кодексу викладена не послідовно. Це пояснюється тим, що у гл. 1 «Загальні положення» одразу ж мова йде про сферу державного нагляду та контролю (ст. 344), і лише у ст. 348 особи, що застосовуватимуть на практиці положення цього Кодексу, дізнаватимуться про те, що в Україні

¹ Гарашук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] / В. М. Гарашук. — Х. : Фоліо, 2002. — С. 71–72.

² Законодательные акты о труде [Текст] / под общ. ред. В. И. Зайчука. — К. : Политиздат Украины, 1976. — С. 565–566.

запроваджено та законодавчо закріплено ще й інститут громадського контролю.

Тобто існують державні органи, які здійснюють нагляд за дотриманням виключно трудового законодавства, та такі, що здійснюють нагляд за дотриманням законодавством в усіх сферах суспільного розвитку.

Водночас необхідно звернути увагу і на суб'єктів громадського нагляду та контролю. Щодо громадського нагляду, то відповідний термін використовується у понад двохсот нормативно-правових актах, проте поняття його невизначене, він досить часто ототожнюється із самоврядним контролем та цивільним контролем, що характерно для наукової літератури¹. Звертаючись до юридичної літератури, ми можемо визначити, що під суб'єктами громадського нагляду слід розуміти: громадські організації та політичні партії, професійні спілки, громадські інспектори; наглядові та громадські ради, громадські консультативні ради, спостережні комісії, засоби масової інформації тощо. Тим самим суб'єктами громадського нагляду є людина, соціальна група, організація. У зв'язку з такою розгалуженістю суб'єктів громадського нагляду та контролю доречно класифікувати їх.

Зокрема, за кількісним складом суб'єктів, які здійснюють громадський нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства, доцільно об'єднати у дві групи: 1) колективні, які представлені політичними партіями та громадськими організаціями; професійними спілками, громадськими та наглядовими радами (колегіями), спостережними комісіями, трудовими колективами тощо; 2) індивідуальні, що реалізують свої наглядові повноваження одноособово (громадяни України, іноземні, громадянські інспектори, журналісти ЗМІ та ін.).

Залежно від організаційного зв'язку з підконтрольним та піднаглядним об'єктом: 1) зовнішні, які не входять до організаційно-штатної структури (політичні партії, громадські організації, окремі громадяни тощо); 2) внутрішні, які входять до організаційно-штатної структури (працівники, професійні спілки тощо); 3) комплексні, передбачають як зовнішніх, так і внутрішніх суб'єктів (громадські ради, наглядові ради, мобільні групи тощо).

¹ Стеценко, С.Г. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – С. 208.

За предметом нагляду та контролю: 1) ті, предметом нагляду та контролю яких є переважно зовнішня діяльність (громадські організації); 2) ті, предметом нагляду та контролю яких є переважно внутрішня діяльність (наприклад, професійні спілки); 3) комплексні, предметом нагляду та контролю яких є як зовнішня, так і внутрішня діяльність.

Завершуючи характеристику громадського нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, до його особливостей пропонуємо віднести такі:

1. Він є механізмом участі недержавних суб'єктів в управлінні.
2. Його суб'єкти не можуть втручатися у професійну діяльність піднаглядового та підконтрольного об'єкта.
3. Рішення суб'єктів громадського нагляду та контролю, як правило, мають рекомендаційний характер.
4. Має профілактичну і попереджувальну спрямованість.

Однак нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства не повинен обмежуватись лише діяльністю державних і громадських органів нагляду та контролю. З якою б відповідальністю державні та громадські органи нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства не ставились до виконання своїх службових обов'язків, вони не спроможні виявити та попередити всі можливі правопорушення в межах одного окремого підприємства чи організації. Однак це не означає, що немає можливості встановити такі умови, за яких норми трудового законодавства не будуть порушуватись. Таке завдання цілком під силу власнику підприємства, організації чи установи або уповноваженому ним органу, тобто роботодавцю. І саме останній, на нашу думку, має виступити першою та найважливішою інстанцією з нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в межах підприємства, організації чи установи, де він є керівником.

Дефініція «роботодавець» була введена й використовувалася багатьма вченими задовго до її офіційного визнання. Приміром, пропозиції щодо необхідності перейменування сторін трудового договору («працівник», «роботодавець») і зміни змісту трудового договору знайшли відображення в докторській дисертації й подальших наукових працях професора К. М. Гусова, який наголошував, що Трудовий договір — це двостороння, добровільна угода про працю, за якою працівник зобов'язався особисто виконувати визначену спеціальністю, кваліфікацією (посадою) роботу (трудова функція) з підпорядкуван-

ням внутрішньому трудовому розпорядку, а роботодавець (власник підприємства, установи чи організації або уповноважений ним орган) — забезпечити належні умови праці, його оплату, соціально-побутове обслуговування відповідно до цього договору, законодавства про працю, локальних нормативно-правових актів¹. У свою чергу ст. 1 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» поняття роботодавець визначено як юридична особа (підприємство, установа, організація) або фізична особа-підприємець, яка в межах трудових відносин використовує працю фізичних осіб².

В українській правовій літературі з початку 90-х рр. XX ст. розгорнулася дискусія щодо поняття і кола суб'єктів, які можуть бути визнані роботодавцями. Раніше у Кодексі законів про працю України для позначення сторони, з якою працівник укладав трудовий договір, застосовувався термін «підприємство, установа, організація». Законом УРСР від 20 березня 1991 р. «Про внесення змін і доповнень в Кодекс законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки» від 20 березня 1991 р.³ ці терміни було замінено словосполученням «власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган». Оскільки законодавством не було визначено легального поняття нового терміна, у правовій літературі його почали замінювати терміном «роботодавець», який з'явився згодом і у трудовому законодавстві. Так, на думку П. Д. Пилипенка, роботодавець як суб'єкт трудового права — це особа, яка надає роботу іншій особі на підставі трудового договору у формі будь-якого з його різновидів, передбачених законодавством, у тому числі при обранні чи призначенні на посаду⁴. У запропонованому О. М. Ярошенком визначенні роботодавець — це фізична або юридична особа, незалежно від форми власності та організаційно-правової форми створення, з якою

¹ Гусов, К. Н. Договори о труде в трудовом праве при формировании рыночной экономики [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / К. Н. Гусов. — М., 1993. — С. 33.

² Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності [Текст] : Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2013. — № 22. — Ст. 216.

³ Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки [Текст] : Закон Української РСР від 20.03.1991 р. № 871-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 23. — Ст. 26.

⁴ Пилипенко, П. Д. Проблеми теорії трудового права [Текст] : монографія / П. Д. Пилипенко. — Львів : Вид. центр Львів. Нац. ун-ту ім. І. Франка, 1999. — С. 164 с.

працівники вступають у трудові правовідносини, встановлені трудовим договором або контрактом¹. Тут вже конкретно вказується коло осіб, які на договірних засадах у межах трудових правовідносин використовують найману працю.

Наразі визначення терміна «роботодавець» так і не знайшло закріплення в Кодексі законів про працю України. Проте вже в Проекті Трудового кодексу України цей термін широко використовується. Проект йому надає легального визначення: «Роботодавець — юридична (підприємство, установа чи організація) або фізична особа, яка в межах трудових відносин використовує працю фізичних осіб.

Роботодавцем може бути фізична особа, яка має повну цивільну дієздатність.

Юридична особа може бути роботодавцем незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, галузевої приналежності, підпорядкування та інших ознак. Повноваження юридичної особи як роботодавця реалізуються її органами та посадовими особами відповідно до законодавства, її установчих документів і нормативних актів.

У разі здійснення окремих повноважень роботодавця стосовно певних працівників загальними зборами, установчими документами чи нормативними актами роботодавця, що приймаються загальними зборами, визначається постійно діючий орган чи посадова особа, які вирішують невідкладні питання, пов'язані з реалізацією працівником своїх прав та виконанням ним обов'язків. Невизначення такого органу чи посадової особи або тимчасова відсутність посадової особи не може бути перешкодою для реалізації трудових прав працівника (ст. 24)².

Отже, проаналізуємо контрольно-наглядову діяльність роботодавців за окресленими напрямками. Аналіз контрольно-наглядової діяльності роботодавця слід розпочати з правозастосовної діяльності.

Застосування норм трудового права роботодавцем має декілька етапів:

- 1) установлення фактичної основи справи. Мета цієї стадії — досягнення фактичної об'єктивної істини;
- 2) вибір норми трудового права, що підлягає застосуванню до цих фактичних обставин, тобто кваліфікація фактів, обставин справи. Саме

¹ Ярошенко, О. М. Правовий статус сторін трудових відносин [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1999. — С. 12.

² Проект Трудового кодексу України від 02.04.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30947.

на цій стадії суб'єкт правозастосовної діяльності стикається з необхідністю вирішити конкретну ситуацію в умовах існування прогалин у трудовому праві;

3) після того, як правозастосовувач переконався у правильності обраної норми трудового права й можливості її поширення саме на цей випадок, виноситься рішення, тобто видається правозастосовний акт — офіційний правовий документ, що містить індивідуальний владний припис, винесений відповідним компетентним органом у результаті вирішення конкретної юридичної справи¹. Тобто на всіх етапах правозастосовної діяльності роботодавець має контролювати відповідність такої діяльності встановленим правилам, нормам і нормативам.

Приміром, роботодавець безпосередньо контролює стан охорони праці на підприємстві й несе за неї персональну відповідальність. Згідно із абз. 2 ст. 5 Закону України «Про охорону праці», під час укладання трудового договору роботодавець повинен проінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних і шкідливих виробничих факторів, що ще не усунуто, можливі наслідки їх впливу на здоров'я та про права працівника на пільги й компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства й колективного договору².

Нормотворча діяльність на підприємстві, в організації чи установі також відбувається під наглядом і контролем роботодавця, навіть тоді, коли роботодавець приймає односторонні нормативно-правові акти. Такий акт: а) має імперативний характер; б) є одностороннім актом текстуального вираження волі правотворчого органу (посадової особи); в) приймається з дотриманням нормативно визначеної процедури, покликаної оптимізувати зміст правового тексту та його форму; д) має власну структуру; е) має юридичну силу та займає певне місце в ієрархії нормативно-правових актів; ж) має чіткі часові, просторові та суб'єктні характеристики; з) містить загальні, спеціальні чи індивідуальні нормативні приписи, покликані регулювати відносини забезпечення безпеки діяльності працівників.

Роботодавець має право приймати нормативні акти у сфері праці шляхом видання наказів, розпоряджень, рішень. Нормативні акти

¹ Ярошенко, О. М. Джерела трудового права України [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / О. М. Ярошенко. — Х., 2007. — С. 330.

² Про охорону праці [Текст] : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 668.

роботодавця не можуть суперечити актам трудового законодавства, колективним угодам, колективному договору. Нормативні акти роботодавця приймаються ним самостійно. У випадках, передбачених законом, колективними угодами та договорами, такі акти приймаються роботодавцем з урахуванням пропозицій чи за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником).

Нормативні акти роботодавця, прийняті ним самостійно, не можуть суперечити нормативним актам, які прийняті ним з урахуванням пропозицій виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника). А нормативні акти роботодавця, прийняті ним самостійно або з урахуванням пропозицій виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника), не можуть суперечити нормативним актам, прийнятим за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником).

Принципового значення для обґрунтування того, що роботодавець є суб'єктом нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, має аналіз зазначеної діяльності під час укладення трудових договорів.

Згідно зі ст. 21 Кодексу законів про працю України трудовий договір — це угода між працівником і роботодавцем, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а роботодавець зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату й забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. Зазначимо, що істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів цього виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди (ст. 638 Цивільного кодексу України)¹. Визначення в законі переліку умов, які є істотними або необхідними для договорів цього виду, відображає специфіку конкретного виду договору і сприяє відмежуванню його від інших (споріднених) за юридичною природою договорів².

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

² Луць, А. В. Свобода договору в цивільному праві України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право; цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / А. В. Луць. — К., 2001. — С. 6.

Проаналізуємо нагляд і контроль роботодавцем за дотриманням трудового законодавства під час організаційно-розпорядчої діяльності. Приміром, роботодавець здійснює нагляд і контроль за технологічним процесом під час виконання працівниками своїх трудових функцій. Технологічний процес має місце в усіх галузях промисловості: в будівництві, у сільському господарстві, а також у науково-педагогічній, лікувальній, навчальній, виховній і будь-якій іншій роботі. Відповідно розрізняють промисловий, будівельний, навчальний, виховний, лікувальний та інші технологічні процеси.

Однією із форм організаційно-розпорядчої діяльності є підбір і розстановка кадрів відповідно до освітньо-кваліфікаційного рівня персоналу. Роботодавець зацікавлений у висококваліфікованих кадрах і тому має постійно контролювати рівень кваліфікації працівників. З позитивного боку, слід відмітити Проект Трудового кодексу, в якому передбачено, що «роботодавець вправі контролювати виконання працівниками трудових обов'язків, у тому числі з використанням технічних засобів, якщо це зумовлено особливостями виробництва, з обов'язковим попередженням працівників про їх застосування. Під час здійснення такого контролю не допускаються дії, що принижують честь і гідність або порушують інші права працівників¹. Проте ця норма не охоплює всього комплексу контрольно-наглядових функцій працівника.

Таким чином, контроль на окремому підприємстві, організації чи установі, який здійснюється роботодавцем, має певні особливості:

а) з одного боку, роботодавець контролює своїх заступників і безпосередньо підпорядкованих йому начальників структурних підрозділів і всіх працівників;

б) з другого — є сам підзвітним і підконтрольним державним і громадським органам нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Таким чином, предметом нагляду та контролю з боку роботодавця є внутрішні управлінські правовідносини, що виникають у процесі застосування норм трудового права, а саме — діяльність, яка виявляється в роботі підпорядкованих посадових осіб підприємства, організації чи установи, зайнятих у здійсненні відбору та прийняття на ро-

¹ Проект Трудового кодексу України від 02.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30947.

боту працівників, оформленні та укладенні трудового договору, виданні управлінських рішень, забезпеченні безпечних умов праці, забезпеченні охорони праці, нарахуванні та своєчасної виплати заробітної плати тощо, а також дії цих осіб з планування, організації, координації, обліку, контролю та аналізу стану дотримання трудового законодавства.

Завданням нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства роботодавцем є реалізація трудових прав працівників. Відповідно до Проекту Трудового кодексу України такими правами працівника є: 1) право на працю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, та право на припинення трудових відносин; 2) право на рівні можливості та рівне ставлення до нього при вирішенні питань щодо працевлаштування, оплати за працю рівної цінності, професійного зростання або звільнення; 3) право на повагу до його гідності й честі, конфіденційність особистої інформації та їх захист; 4) право на захист від безробіття, на професійну підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації; 5) право неповнолітніх на особливий захист від фізичного та морального ризику у зв'язку з трудовими відносинами; 6) право працюючих жінок на особливий захист материнства; 7) право інвалідів на соціально-трудова реабілітацію та адаптацію; 8) право працівників-мігрантів на захист їх трудових прав; 9) право працівників із сімейними обов'язками на захист від дискримінації й узгодження в міру можливості їх трудових обов'язків із сімейними; 10) право на належні, безпечні й здорові умови праці, включаючи право на отримання інформації щодо умов праці та вимог охорони праці на робочому місці, а також право на відмову від виконання роботи в умовах, що не відповідають вимогам охорони праці; 11) право на справедливую оплату праці, не нижчу за визначену законом мінімальну заробітну плату, та своєчасну її виплату в повному розмірі; 12) право на належні виробничо-побутові умови, пов'язані з виконанням працівником обов'язків за трудовим договором; 13) право на забезпечення державних гарантій і компенсацій, визначених Трудовим кодексом України, законами та іншими нормативно-правовими актами у сфері праці; 14) право на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 15) право на відпочинок; 16) право вимагати від роботодавця дотримання умов трудового законодавства, колективного й трудового договорів; 17) право на об'єднання у професійні спілки; 18) право на участь у веденні колективних переговорів; 19) право на

страйк; 20) право на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю або майну у зв'язку з виконанням трудових обов'язків; 21) право на захист від незаконного звільнення; 22) право на захист своїх трудових прав, у тому числі в суді.

Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства з боку роботодавця становить виконання роботодавцем й уповноваженими ним посадовими особами підприємства, організації чи установи завдань із забезпечення дотримання трудових прав працівників. При цьому має бути охоплений весь цикл забезпечення трудових прав, тобто перевірений стан дотримання трудового законодавства шляхом використання всіх управлінських функцій, а саме функцій аналізу, прогнозування, планування, організації, регулювання роботи всередині підприємства, організації, установи, навіть здійснення самої функції контролю.

Нагляд і контроль за дотриманням трудових прав роботодавцем включає систему спостережень і перевірок того, наскільки відповідає процес функціонування керівної ланки (органу), трудового колективу, члена суспільства вимогам прийнятих управлінських рішень — законів, планів, норм, стандартів, правил, наказів тощо; по-перше, як виявлення результатів впливу керівного органу на керований орган, підвідомчий об'єкт; по-друге, як виявлення й аналіз допущених відхилень від вимог державної, планової, фінансової дисципліни, від управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання економіки¹. Тобто роботодавець здійснює контрольну діяльність і забезпечує систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, додержання державної дисципліни й правопорядку.

Таким чином, внутрішній нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства на підприємстві, в організації чи установі здійснюється безпосередньо роботодавцем — це і є його власна контрольна діяльність.

Тому, на наш погляд, контрольна-наглядова діяльність роботодавця — це певна робота з перевірки кола питань, належних до компетенції роботодавця у сфері забезпечення трудових прав. При цьому така перевірочна діяльність являє собою сукупність конкретних контрольних заходів, спрямованих на забезпечення законності у сфері забез-

¹ Журко, В. Ф. Внутриведомственный контроль и социалистическая собственность [Текст] / В. Ф. Журко, В. Б. Ястребов. — М. : Финансы, 1980. — С. 90.

печення трудових прав як працівників, так і інших учасників трудових правовідносин.

Таким чином, суб'єктами здійснення нагляду та контролю є державні, громадські органи та організації, а також роботодавці. При цьому належність тієї чи іншої структури до суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства визначається відповідними нормативно-правовими актами. Крім того, аналіз юридичної наукової літератури з приводу визначення суб'єктів нагляду та контролю, дозволяє нам з упевненістю стверджувати, що питання стосовно остаточної класифікації таких суб'єктів у державі залишається відкритим. Контрольно-наглядова діяльність у державі охоплює безліч питань і тому неможливо виокремити чітке коло нагляду та контролю лише за якимось одним критерієм.

Зважаючи на викладене вище, можемо зробити висновок, що система суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досить розгалужена і тому для досягнення позитивного результату та підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності, органи, які входять до цієї системи, повинні взаємодіяти між собою, координувати свою роботу.

Отже, враховуючи, що на цьому етапі відбуваються глобальні, докорінні зміни трудового законодавства, створюється новий погляд на розуміння трудових правовідносин у цілому, усвідомлюється нова роль низки інститутів трудового права, можна виділити такі напрями оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства:

- загальні — характерні для системи трудового права та трудового законодавства;
- напрями удосконалення системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, характерні виключно для шляхів розвитку нагляду та контролю як інституту права;
- напрями оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характерні для діяльності як державних, так і громадських органів, спрямованої на перегляд, удосконалення, перероблення чинних законів та інших нормативно-правових актів з метою вироблення єдиних поглядів на інститут нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, створення систематизованого нормативно-правового акта, який на державному рівні запроваджуватиме основні засади діяльності органів нагляду та конт-

ролю за дотриманням трудового законодавства, єдиний підхід до здійснення контрольно-наглядових перевірок.

На підставі зазначеного вище, а також зважаючи на значну кількість суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, неузгодженість їх дій, дублювання повноважень, а також необхідність координації їх діяльності, вбачається за необхідне прийняти Закон України «Про основні напрями оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства», де було б визначено суб'єктів, об'єкти, принципи, механізми функціонування, правові та організаційні засади взаємодії суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, основні напрями її здійснення, а також права та обов'язки наглядових і контролюючих органів, їх посадових осіб у зазначеній сфері (див. додаток).

5.3. Шляхи розвитку видів і форм нагляду та контролю за дотриманням трудоного законодавства

На шляху побудови правової, демократичної держави, яка має ефективний механізм забезпечення та реалізації прав та інтересів своїх громадян, одним із важливих завдань, яке потребує негайного вирішення, є оптимізація форм і видів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. При цьому правильне визначення пріоритетів державної політики у цій сфері — важлива запорука її ефективності. В умовах проведення реформування трудового законодавства, яке щорічно відбувається в Україні, визначення оптимальних форм і видів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства пов'язане з постійним перерозподілом сил і засобів, їх концентрацією на найбільш важливих напрямках розвитку. Ця обставина зумовлює постановку питання про те, як узагальнити шляхи розвитку видів та форм нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні.

Як зазначає В. П. Беляєв, недоліки та прогалини в роботі органів нагляду та контролю, відсутність координуючого центру та системних

розробок з надання методичної допомоги цим органам, їх слабе кадрове забезпечення, нечіткість у визначенні правового статусу, в розмежуванні сфер діяльності, обсягу повноважень і функцій суб'єктів нагляду та контролю — все це, безумовно, негативно впливає на ефективність державного управління, унеможливорює забезпечення режиму законності, зміцнення дисципліни і правопорядку в масштабах всієї держави¹. Таким чином, можна констатувати, що на сучасному етапі розвитку української держави все більшого значення набувають питання удосконалення видів і форм нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Проблематика контрольно-наглядової діяльності за дотриманням трудового законодавства була предметом багатьох досліджень. Незважаючи на велику кількість публікацій із цього питання, так і не сформовано єдиного розуміння сутності видів і форм нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Перш за все необхідно зазначити, що контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім галузям державного механізму, оскільки правоохоронна діяльність держави є однією з форм здійснення функцій останньої. У короткому викладі контрольна функція полягає в тому, щоб з'ясувати, чи відповідає діяльність органів влади, підприємств, установ, організацій тим завданням, що стоять перед ними, чи виконуються і як саме виконуються покладені на них обов'язки, яким є кінцевий результат виконаної ними роботи та ін.²

Форма є об'єктивним виявом сутності діяльності органів та посадових осіб, які здійснюють управління. Вони покликані забезпечити найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення цілей управління за найменших витрат сил, засобів і часу³. З точки зору О. Ф. Андрійко, форми — це зовнішні, постійно і типізовано

¹ Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / В. П. Беляев. — Саратов, 2006. — С. 3.

² Див.: Таросва, В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. В. Таросва. — Одеса, 2010. — С. 81–82.

³ Див.: Административное право: Общая и Особенная части [Текст] / под ред. А. П. Коренева. — М. : МВШМ МВД СССР, 1986. — С. 99.

фіксовані вияви (прояви) практичної активності державних органів з формування та реалізації управлінських цілей і функцій і забезпечення їх власної життєдіяльності; форму можна визначити як зовні виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в рамках його компетенції і викликає певні наслідки, які, якщо мають юридичний характер або мають певне юридичне значення, то узагальнено їх можна кваліфікувати на адміністративно-правові форми¹.

У загальнонауковому трактуванні поняття «форма» завжди пов'язується з категорією «зміст». Зміст державного контролю включає спостереження, аналіз і перевірку діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання установлених державою правил, норм і стандартів. Стосовно визначення поняття «форми контролю», то у законодавстві та науковій літературі відсутній загальноузгоджений підхід. Деякі науковці визначають різні переліки форм контролю², деякі — ототожнюють їх більшою мірою з методами контролю³, меншою — із напрямками, засобами, заходами та видами контролю⁴. Чинне законодавство також ототожнює форми та методи контролю⁵. Не допомагають розв'язати зазначені методологічні проблеми тлумачні словники, національне та зарубіжне законодавство.

У тлумачному словнику української мови форма визначається як: «зовнішній вияв» (вигляд), «сукупність прийомів», «спосіб здійснен-

¹ Андрійко, О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [Текст] / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 2004. — С. 43.

² Див.: Андрійко, О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. — К., 1999. — С. 229; Новіков, В. В. Внутрішньовідомчий контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Володимирович ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2006. — С. 91; Дригач, Г. Д. Методи і форми контролю в навчальному процесі [Текст] / Г. Д. Дригач // Система початкової професійної підготовки персоналу ОВС України: стан та перспективи. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — С. 78.

³ Див.: Гаращук, В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. — Х., 2003. — С. 165.

⁴ Див.: Вітвіцький, С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вітвіцький Сергій Сергійович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — С. 123–124.

⁵ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 05.04.2007 р. № 877–V // Відом. Верхов. Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

ня», які також використовуються і для з'ясування сутності та розкриття змісту таких термінів, як «методи контролю», «напрями контролю», «засоби контролю», «заходи контролю». У цьому ж словнику метод тлумачиться як: «спосіб пізнання; прийом або система прийомів; спосіб дії»¹.

У загальному ж вигляді під формами державного нагляду слід розуміти способи здійснення наглядової діяльності, її практичну реалізацію, здійснювану в межах наданих державним наглядовим органам повноважень, що базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей з найбільшим ступенем результативності наглядової діяльності.

Форми, які застосовуються під час здійснення контролю, можуть бути різними, що залежить від багатьох обставин (суб'єкта і предмета контролю, його мети, застосування засобів². О. Ф. Андрійко до основних форм контролю відносить перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями³. В. М. Гаращук зазначає, що контроль в основному здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та ін.⁴

До форм державного нагляду належать: 1) перевірка; 2) інспектування; 3) ревізія; 4) експертиза; 5) моніторинг. У всіх зазначених форм нагляду є свої особливості, які виявляються під час проведення різних наглядових заходів.

Відповідно до повноважень різних наглядових органів використання різних форм нагляду являє собою комплексну систему, що до-

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2009. – С. 664.

² Див.: Музичук, О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – № 2 (49). – 2010. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnucs/2010_49/49/12.pdf.

³ Андрійко, О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – С. 223.

⁴ Гаращук, В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – С. 197.

звляє суб'єктам нагляду в повному обсязі одержувати необхідні відомості про стан діяльності піднаглядових об'єктів, наприклад органів виконавчої влади; виявляти відхилення від встановлених нормативними правовими актами вимог, правил, порядку здійснення діяльності піднаглядними об'єктами, одержання ними в результаті діяльності належних результатів; вживати заходів щодо попередження й припинення порушень, відновлення й реалізації порушених вимог, невиконаних рішень, а також вживати передбачених законодавством адекватних виявленим порушенням у ході нагляду заходів для притягнення до відповідних видів відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях¹.

Існує аргументована думка, що нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства й охорони праці являє собою діяльність спеціально уповноважених органів, спрямовану на захист трудових прав працівників та припинення порушень цього законодавства. Нагляд і контроль це різні форми перевіркової діяльності уповноважених органів. Наприклад, дотримання трудового законодавства означає перевірку законності рішення роботодавця, а контроль — перевірку цього рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності та ефективності.

На основі аналізу чинного трудового законодавства та практики його застосування дослідники виокремлюють такі види нагляду та контролю: державний (включаючи прокурорський, судовий) і громадський. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється у двох сферах регулювання суспільно-трудових відносин: у сфері встановлення умов праці та сфері застосування встановлених умов праці. Піднесення ролі колективно-договірного та індивідуально-договірного регулювання трудових відносин підсилює значення нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю при встановленні умов праці. Іншою сферою наглядово-контрольної діяльності є застосування встановлених умов праці².

Сьогодні, коли в країні здійснюються необхідні заходи щодо організації суспільства на демократичних засадах, постає питання про чітке визначення правового статусу кожного з органів нагляду та

¹ Див.: Нижник, М. Контроль у сфері державного управління [Текст] / М. Нижник, О. Машков // Вісник УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23.

² Див.: Чанишева, Г. И. Трудовое право Украины [Текст] / Г. И. Чанишева, Н. Б. Болотіна. — Х. : Одиссей, 1999. — С. 366–367.

контролю за дотриманням законодавства про працю як суб'єктів трудового права, та визначення в законодавчому порядку повноважень кожного з таких органів.

Слушною є думка О.Р. Михайленка, який вказує на те, що функція «загального нагляду» є надбанням вітчизняної історії і як спеціальна цінність має залишатися у системі функцій прокуратури з можливим реформуванням¹.

Пропонуємо нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю класифікувати таким чином:

I. Залежно від типу відносин:

1) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю (стосується власне конституційно та законодавчо закріплених прав громадян на працю), до якого належать: а) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про укладення трудових договорів, угод, прийняття на роботу; б) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю молоді та жінок; в) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про колективні договори та угоди; г) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про матеріальну відповідальність працівників;

2) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про охорону праці, який, у свою чергу, можна поділити на: а) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про гігієну праці; б) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про безпеку праці.

II. Залежно від спрямованості:

1) попередні, які сприяють попередженню порушень трудового законодавства переважно при застосуванні умов праці, що здійснюється роботодавцем спільно чи за погодженням, чи з урахуванням думки виборного профспілкового органу або іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу. У процесі попереднього нагляду та контролю перевіряється законність і доцільність рішення роботодавця;

2) поточні, що спрямовані на попередження порушення трудового законодавства, виявлення допущених порушень і прийняття необхідних заходів щодо їх усунення;

¹ Михайленко, О.Р. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України [Текст] / О.Р. Михайленко // Вісн. Акад. прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 35–36.

3) попереджувальні мають запобігати правопорушенням законодавства про працю, не допускати прийняття локальних норм, що суперечать чинному законодавству про працю, запобігати порушенню правил охорони праці при проектуванні, будівництві та реконструкції підприємств, об'єктів і засобів виробництва;

4) подальші, які здійснюються при вирішенні трудових спорів, виявленні вже допущених порушень трудового законодавства. Цей нагляд і контроль має не тільки виявити допущені порушення трудового законодавства, а й поновити права працівників.

III. Залежно від відомчої приналежності:

1) внутрішньовідомчі, для яких характерним є те, що передумовою встановлення відносин контролю є пряме чи опосередковане входження контролюючого учасника до структури внутрішньої організаційної єдності контрольованої юридичної особи, та зумовлена цим участь указанного суб'єкта у «внутрішніх» відносинах організації — об'єкта контролю;

2) позавідомчі.

Таким чином, попереджувальний нагляд і контроль при встановленні локальних умов праці має запобігати правопорушенням законодавства про працю, не допускати прийняття локальних норм, що суперечать чинному законодавству про працю, запобігати порушенню правил охорони праці при проектуванні, будівництві та реконструкції підприємств, об'єктів і засобів виробництва.

Попередній нагляд і контроль сприяє попередженню порушень трудового законодавства переважно при застосуванні умов праці, що здійснюється роботодавцем спільно чи за погодженням, чи з урахуванням думки виборного профспілкового органу або іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу. У процесі попереднього нагляду та контролю перевіряється законність і доцільність рішення роботодавця.

Поточний нагляд і контроль спрямований на попередження порушення трудового законодавства, виявлення допущених порушень і прийняття необхідних заходів щодо їх усунення.

Подальший нагляд і контроль здійснюється при вирішенні трудових спорів, виявленні вже допущених порушень трудового законодавства. Цей нагляд і контроль має не тільки виявити допущені порушення трудового законодавства, а й поновити права працівників.

Крім того, поширеним є внутрішній та позавідомчий контроль.

Для внутрішнього контролю характерним є те, що передумовою встановлення відносин контролю є пряме чи опосередковане входження контролюючого учасника до структури внутрішньої організаційної єдності контрольованої юридичної особи, та зумовлена цим участь зазначеного суб'єкта у «внутрішніх» відносинах організації — об'єкта контролю. Контроль є наслідком посідання суб'єктом панівної позиції у структурі органів волевиявлення контрольованої ним юридичної особи, а зміст цього контролю становлять можливості, що зумовлюють здійснення суб'єктом контролю вирішального впливу на зовнішнє волевиявлення контрольованої організації¹.

В. В. Новіков відомчий контроль визначає як перевірку суб'єктами, що перебувають у структурі самих цих органів, відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених недоліків, що у подальшому позначається на оцінці фактичного стану підконтрольного об'єкта².

У контексті удосконалення правової форми нагляду необхідно відмітити думку російського дослідника С. М. Назарова, який у своєму дисертаційному дослідженні визначає характеристики правової форми наглядової діяльності, до яких належать: закріплення ініціювання наглядової діяльності за наявності приводу до її здійснення; реалізація нагляду у формі певних (наглядових) правовідносин, що охороняються цим провадженням; наявність особливого кола суб'єктів, що вступають між собою у ці правовідносини і що володіють передбаченими законом правами і обов'язками; наявність власних засобів і методів для збору і перевірки інформації, необхідної для прийняття законного й обґрунтованого рішення; реалізація наглядової діяльності у встановлені законом терміни; прийняття за її результатами правового рішення. Продовжуючи свою думку, автор зазначає, що правову форму наглядової діяльності складають наглядово-перевірочне провадження, здійснюване за наявності порушень, які не тягнуть за собою адміністративної або кримінальної відповідальності, або за відсутності відо-

¹ Див.: Примаєв, В. Контрольовані юридичні особи: «влада і підпорядкування» у цивільних відносинах [Текст] / В. Примаєв // Юрид. Україна. — 2004. — № 9. — С. 43.

² Новіков, В. В. Внутрішній контроль як засіб забезпечення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Новіков ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — С. 8.

ностей про якісь порушення з метою виявлення порушень законодавства, і наглядово-адміністративне провадження, порушене при виявленні в ході наглядово-перевірочної діяльності адміністративного правопорушення¹. Тому з метою підвищення ефективності нагляду слід всіляко розширювати процесуальну деталізацію нагляду, а також удосконалювати координацію наглядових структур.

Слід зазначити, що останнім часом на законодавчому рівні отримують своє закріплення нові форми нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Проте, на жаль, їх запровадження характеризується відсутністю процесуальної практики реалізації, а тому виникають питання з приводу її здійснення. Безумовно, вирішення цих проблем можливе лише шляхом подальшого наукового дослідження.

Таким чином, удосконалення форм та видів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства є необхідною умовою забезпечення дисципліни та законності у сфері праці. Крім того, доцільно для ефективного здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства розробити загальні для всіх уповноважених на те суб'єктів методичні рекомендації щодо їх процедуризації. При цьому під час створення рекомендацій щодо формування системи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні необхідно враховувати вже існуючі види, форми нагляду та контролю, які закріплені на нормативно-правовому рівні, а також потребу в інформаційно-організаційному забезпеченні суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в сучасних умовах.

5.4. Визначення меж нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства

Однією з головних причин, що зумовлюють виникнення гострих соціально-економічних, екологічних, правових, культурних та політичних проблем в Україні, є неефективний державний контроль та нагляд за якістю управління, трудовою та виконавчою дисципліною,

¹ Назаров, С. Н. Надзор в правовой политике России [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С. Н. Назаров. – Ростов-н/Д, 2009. – С. 35.

дотриманням законів і підзаконних актів. Природним є те, що через безконтрольність виникає безвідповідальність, що призводить до безладу. Контроль у державному управлінні дає можливість порівняти фактичний стан у галузі з вимогами, поставленими перед нею, виявити недоліки та помилки в роботі й запобігти їм, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним¹. Крім того, проблемою, яка стоїть на шляху до розуміння проблем нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, є питання нагляду та контролю у цій сфері. Сьогодні у науці все ще залишаються дискусійними питання співвідношення контрольної та наглядової діяльності, що нерідко також зводиться до єдиної контрольної-наглядової діяльності, хоч і не вирішує зазначеної вище проблеми.

Якщо дотримуватись правил лінгвістики, то будь-яке слово повинно мати зміст, а порушення цього правила призводить до ототожнення двох понять (слова) та різного їх тлумачення. Наприклад, у юридичній літературі зазначено, що законодавство визначає, які з цих органів виконують наглядові, а які — контрольні функції. Законодавство керується спільністю цілей і завдань, що стоять перед відповідними органами, а тому поняття «нагляд» і «контроль» вживаються переважно у нерозривній єдності, взагалі чітке розмежування поступово втрачає силу². Підтримує цю позицію О. О. Іляшко, який наголошує, що «контроль» та «нагляд» використовуються як тотожні та взаємопов'язані поняття³. На нашу ж думку, таке розмежування нагляду і контролю має своє значення і в аспекті встановлення сутності наглядової функції держави, позаяк дозволяє виявити й охарактеризувати особливості державного нагляду за дотриманням трудового законодавства, а також відмежувати його від подібних видів державної діяльності. Першочерговим у цьому випадку постає встановлення меж зазначених категорій контролю і нагляду.

Зауважимо, що під контролем, як правило, розуміється своєрідний юридичний процес, що використовується для перевірки відповідності

¹ Див.: Клочков, В. Система органів державного нагляду та контролю (порядок створення та розмежування повноважень) [Текст] / В. Клочков // Право України. — 2010. — № 2. — С. 198.

² Див.: Советское трудовое право [Текст] : учеб. для техникумов / [О. В. Абрамова, М. Л. Захаров, В. И. Никитинский и др.] ; под ред. А. И. Ставцевой. — М., 1988. — С. 370.

³ Іляшко, О. О. Співвідношення прокурорського нагляду з державним позавідомчим контролем за виконанням законів [Текст] / О. О. Іляшко // Вісн. Запорізь. юрид. ін-ту ДДУВС. — 2006. — № 1. — С. 21.

діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти¹. Аналогічне визначення контролю пропонується М. С. Студенікіною, за якою контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб². Крім цього, контроль може визначатися і у дещо інших спеціальних значеннях, зокрема, наприклад, як елемент управління економічними об'єктами і процесами тощо.

При цьому наведені визначення не дають чіткого уявлення про існуючі відмінності між державним наглядом, що втілює у себе наглядову функцію держави, і державним контролем. Отже, узагальнено пропонуємо контроль розглядати як форму державної діяльності, що здійснюється на постійній основі спеціально уповноваженими суб'єктами щодо підпорядкованих їм органів та їх посадових осіб із можливістю втручання у їхню діяльність і притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Натомість О. М. Ключев звертає увагу, що «органи, які здійснюють нагляд, не мають права... змінювати акти органів державного управління»³, що визначається нами не тільки як істотна відмінність нагляду від контролю, але й загалом як основна властивість наглядової діяльності.

О. Ф. Андрійко зазначає, що поняття контролю є ширшим за нагляд, тому ми можемо зробити висновок, що і межі контролю є ширшими за нагляд. Під час його здійснення перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й враховуються особливості контролю як функції державного управління. Контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок. Натомість завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам. Органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або

¹ Див.: Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – Т. 1. Загальна частина. – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 349.

² Советское административное право [Текст] : учебник / под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – С. 96–97.

³ Ключев, О. М. Поняття та сутність контролю, що здійснюється правоохоронними органами [Текст] / О. М. Ключев // Юрид. наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 53.

змінювати акти органів державного управління. Отже, нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності¹.

Про межі понять «контроль» та «нагляд» говорив В. М. Гарашук. Зокрема, контроль він визначив як «складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів»; нагляд — як «виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління»². С. Г. Стеценко також виділяє відмінності між цими поняттями, якими називає: відомчу підлеглість — при контролі, як правило, вона є, при нагляді — немає; можливість втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених вад (за контролю є, за нагляду — немає); контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності й доцільності, нагляд — лише законності; застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів практично немає, у здійсненні нагляду є досить імовірним)³.

У той же час, навпаки, спільною рисою нагляду та контролю є схожі завдання із забезпечення законності, щоправда, у дещо різних сферах суспільних відносин й відмінними способами та методами. Зокрема, такі відмінності є і у трудовій сфері. У зв'язку з цим, В. М. Гарашук вказує, що «головне, чим відрізняється контроль від нагляду, — це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта і самостійно притягувати правопорушника до юридичної відповідальності»⁴. Відповідно до цього

¹ Див.: Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Текст] / наук. кер. В. В. Цветков. — К. : Оріони, 1998. — С. 213.

² Див.: Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — С. 246.

³ Стеценко, С. Г. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — С. 197.

⁴ Див.: Адміністративне право України [Текст] : підручник [для юрид. вузів та ф-тів] / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — С. 217.

відмітними ознаками нагляду є те, що цей засіб забезпечення законності, по-перше, поширюється на прямо не підпорядковані органи, по-друге, не передбачає втручання у діяльність піднаглядного, і, по-третє, виражається переважно лише у порушенні питання про усунення виявлених порушень.

Отже, нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства ототожнювати не можна. Необхідно їх чітко розмежовувати, оскільки «нагляд» за своїм правовим статусом і юридичною природою має бути на рівень вищим, ніж «контроль».

З метою оперативного керівництва діяльністю наглядових інституцій, державний нагляд за дотриманням трудового законодавства має бути створений згідно з адміністративним та державним устроєм країни. Таким чином, органи державного нагляду повинні бути організаційно відокремленими установами єдиної централізованої наглядової системи, які в межах своєї компетенції виконують відповідні функції, цілі та завдання від імені держави. На законодавчому рівні має бути передбачено ширші та особливо власні повноваження для органів державного нагляду за дотриманням трудового законодавства, не типові для органів контролю, адже це сприятиме підвищенню ефективності діяльності державних органів контролю та нагляду у зміцненні законності та правопорядку, захисті трудових прав громадян, створенні чітких систем цих органів у трудовій сфері.

Визначення меж нагляду та контролю є досить досліджуваним поняттям у юридичній літературі. Межі цих двох видів діяльності закріплюються і на законодавчому рівні. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», під державним наглядом розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища¹.

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 05.04.2007 р. №877-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – №29. – Ст. 389.

Ключовим у розумінні меж державного нагляду за дотриманням трудового законодавства, як змістовного вияву одного з напрямів наглядової функції держави, є питання завдань, на досягнення яких він безпосередньо і спрямовується. При цьому, зважаючи на розглянуті властивості державного нагляду за дотриманням трудового законодавства, він об'єктивно не може самостійно усувати виявлені порушення законодавства, лише виявляючи їх і спонукаючи до цього самого порушника (через його правову свідомість) або ж компетентні інші державні органи (через систему державного примусу). Вважаємо, що цим, з одного боку, забезпечується попередження та усунення порушень законності, а, з другого боку, упереджується надмірне втручання держави у трудові відносини. Отже, до завдань державного нагляду за дотриманням трудового законодавства відносимо перевірку відповідності вимогам трудового законодавства діяльності піднаглядних об'єктів, попередження та виявлення в ній порушень, а також сприяння їх усуненню.

Якщо говорити про стратегію нагляду, то, на наш погляд, вона має полягати в тому, щоб через зміцнення режиму законності в діяльності контролюючих органів сприяти додержанню законів у сфері праці первинними суб'єктами господарювання, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами.

Серед завдань державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства передбачається проведення спеціальними уповноваженими органами центральної виконавчої влади, якою є Державна інспекція України з питань праці, перевірок, постійного цільового спостереження за дотриманням центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами вимог трудового законодавства та державної політики з питань праці та зайнятості населення.

Не менш важливим при окресленні меж нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є вирішення й інших завдань нагляду та контролю, серед яких варто назвати:

- 1) недопущення незаконних обмежень трудових прав громадян, гарантованих Конституцією України;
- 2) усунення незаконних обмежень особистої свободи громадян у сфері зайнятості і поновлення їх порушених прав;
- 3) недопущення обмежень особистої свободи громадян у сфері праці, а застосування заходів обмеження лише тоді, коли це необхідно

для невідкладного захисту інтересів громадян або держави, здоров'я населення і при цьому інших заходів є недостатніми чи малоефективними;

4) здійснення захисту від неправомірних посягань на закріплені Конституцією України трудові права і свободи людини та громадянина, основи зайнятості населення, забезпечення рівності прав у трудовій сфері.

Тож межі нагляду та контролю є досить диференційованими, що залежить від конкретних завдань нагляду та контролю. Перерахувати всі окремі завдання контролю та нагляду складно, оскільки вони не є постійними і виникають при здійсненні конкретних дій уповноважених органів.

Таким чином, можемо зробити висновок, що державний нагляд за дотриманням трудового законодавства спрямований перш за все на: підтримання законності і дисципліни у сфері праці та зайнятості, попередження та відновлення порушень у них, застосування загальних заходів з ліквідації причин і умов, які породжують ці правопорушення¹. Натомість контроль спрямований на припинення порушених прав і законних інтересів громадян, покарання осіб, винних у порушенні законності та дисципліни у трудовій сфері, створення атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни, виховання суб'єктів господарювання в дусі суворого дотримання дисципліни у сфері трудового законодавства.

У той же час повна характеристика меж наглядової та контрольної функції передбачає визначення не лише їх завдань та змісту, але й інших їх елементів. Зокрема, як зазначає С. В. Бабаєв, сутність будь-якої функції держави визначають «взаємодіючі елементи: предмет функції, цілі функції, методи, форми і засоби здійснення функції»². Одним із ключових питань у цьому випадку є формулювання об'єкта контрольної та наглядової функції держави, оскільки, як ми вище вже відзначали, у науці залишається суперечливим визначення меж застосування державного нагляду та контролю. На нашу думку, виходячи із запропонованої нами дефініції нагляду та контролю, на-

¹ Серeda, Е. Г. Определение границ надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства [Текст] / Е. Г. Серeda // Право и политика : науч.-метод. журн. – Спецвып. 2013. – Бишкек, 2013. – С. 215.

² Бабаев, С. В. Теория функций современного российского государства [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С. В. Бабаев. – Н. : Новгород, 2001. – С. 13.

гляд для забезпечення законності може застосовуватись цілком у різних сферах суспільних відносин, не обмежуючись при цьому, наприклад, сферою трудового законодавства. З огляду на це як об'єкт наглядової функції можуть виступати будь-які суспільні відносини, які формуються у сфері державного управління та щодо яких найбільш доцільним і виправданим є застосування саме наглядової форми забезпечення законності. Таким чином, об'єктом нагляду є підприємства, організації, установи й інші юридичні особи, у яких проводяться перевірки додержання та застосування законів.

У свою чергу, зауважимо, що предмет функції, на відміну від її об'єкта, являє собою конкретні юридичні факти, що піддаються впливу¹. А отже, під предметом наглядової функції держави визначаємо діяльність відповідного органу чи установи, що перевіряється у порядку державного нагляду на предмет її відповідності чинному законодавству.

Цілями ж наглядової контрольної функції за дотриманням трудового законодавства виступатимуть вже розглянуті вище нами завдання державного нагляду, на досягнення яких і встановлюється наглядова функція. Щоправда, все ж мусимо не погодитись із Р. Р. Трагнюком², що до завдань наглядової діяльності належить охорона прав та законних інтересів громадян, позаяк це належить вже не стільки до наглядової, скільки до правоохоронної функції держави. Підкреслимо, що в цілому основна мета наглядової функції держави полягає у забезпеченні верховенства права і законності у відповідних сферах суспільних відносин, натомість контрольної — безпосередній вплив на конкретні індивідуальні чи колективні трудові відносини.

При цьому доволі тісно пов'язаним із розумінням об'єкта та предмету наглядової та контрольної функції є питання про суб'єктів їх реалізації. З одного боку, на суто теоретичному рівні єдиним суб'єктом наглядової функції, враховуючи його загальний характер, може і має визначатись сама держава, тим більше, беручи до уваги вказану О. Ф. Скаун³ неприйнятність абсолютного зіставлення функції дер-

¹ Корнякова, Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю:гляд і взаємодія [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Т. В. Корнякова. – О., 2004. – 214 с.

² Трагнюк, Р. Функції прокурора на досудовому слідстві [Текст] / Р. Трагнюк // Право України. – 2007. – №4. – С. 60.

³ Скаун, О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник / О. Ф. Скаун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – С. 76.

жавних інститутів із функціями усієї держави. Разом із тим державна влада, а отже, і її завдання та функції втілюються через відповідний державний апарат, складові якого й слід розглядати як безпосередні суб'єкти нагляду та контролю. Тут також необхідно враховувати специфіку державного нагляду, який теж зумовлює певні вимоги до таких суб'єктів. І насамперед ідеться про спеціальне уповноваження правом окремих державних органів здійснювати наглядову функцію; відсутність підпорядкування між цим суб'єктом і піднаглядним органом; а також наявність компетенції щодо перевірки об'єкта нагляду, можливість порушення питання про усунення виявлених порушень.

З приводу форм і методів наглядової функції держави вихідним положенням є те, що «на відміну від функцій, форми і методи їх здійснення частіше і більш суттєво можуть змінюватися, якщо відповідних змін зазнає соціальна сутність держави»¹. Крім того, окремі вчені наглядову діяльність взагалі відносять не стільки до функцій держави, скільки до форм реалізації інших її функцій. Однак, виходячи з розуміння наглядової функції як самостійного напряму державної діяльності, вбачаємо за можливе виділення низки правових і організаційних форм державного нагляду за дотриманням трудового законодавства, а саме це правотворчість, правозастосування, організаційна діяльність, а також певні матеріально-технічні операції. До речі, названі форми діяльності органів за дотриманням трудового законодавства загалом характерні й для інших державних функцій, що вказує на узгодженість і послідовність у визначенні та реалізації системи державних функцій.

Досить важливим при здійсненні нагляду та контролю є використання правових засобів. Правові засоби мають процесуально значущий характер і застосовуються з метою виявлення й усунення правопорушень. У цьому і полягає сутність нагляду. Наприклад, правові засоби нагляду за своїм змістом можуть бути поділені на засоби виявлення правопорушень, причин та умов, що їм сприяють; засоби попередження правопорушень; засоби, спрямовані на відшкодування матеріальних збитків. Натомість контрольні засоби включають усунення правопорушень, притягнення порушників законів до відповідальності, а також рекомендації з питань реалізації контролю за дотриманням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страху-

¹ Сало, В. І. Поняття, ознаки та класифікація функцій держави [Текст] / В. І. Сало // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2009. – Вип. 17. – С. 79.

вання стосовно призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб. Кожен із таких засобів може бути застосований за допомогою різних методів, способів, прийомів. Прийоми та методи застосування одного й того ж правового засобу можуть відрізнятися залежно від виду об'єкта, характеру правопорушень, конкретної обстановки, досвіду роботи посадової особи органу нагляду та контролю й інших факторів.

Зазначимо, що як основні методи наглядової функції держави виступають такі базові методи права, як-то: примус і переконання.

Таким чином, щодо меж нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства зазначимо таке.

По-перше, наглядова функція держави являє собою один із пріоритетних напрямів державної діяльності, спрямованої на забезпечення верховенства права і законності у різних сферах суспільного життя, в тому числі й у трудовій сфері. При цьому під державним наглядом за дотриманням трудового законодавства слід розуміти специфічну форму державної діяльності, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами щодо не підпорядкованих їм піднаглядних об'єктів і без прямого втручання у їхню діяльність з метою перевірки діяльності таких об'єктів на предмет відповідності законності у сфері зайнятості та праці, попередження й порушень чинного трудового законодавства, а також забезпечення відновлення порушених трудових прав.

По-друге, система державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства виступає основною формою і виявом функцій держави. Вона передбачає оптимальний за умов формування громадянським суспільством механізмів перевірки відповідності чинному трудовому законодавству підконтрольних об'єктів і наступного усунення виявлених порушень законності.

І, по-третє, інтенсифікація застосування наглядової функції за дотриманням трудового законодавства у державному управлінні є одним із перспективних напрямів удосконалення системи державного врядування і практики реалізації державної влади. Наглядова функція держави разом з іншими напрямками її діяльності комплексно втілює соціальне призначення держави в галузі управління суспільними справами у сфері праці.

ВИСНОВКИ

1. Розвиток демократичних засад у виробничій сфері та у взаємовідносинах між суб'єктами трудового права, інтеграція у європейські різноманітні інституції (у тому числі і в царині праці) є стратегічною метою України в сучасних умовах державного будівництва, є першочерговим питанням порядку денного всіх гілок влади в Україні. Пріоритетним напрямом для науковців та практиків, роботодавців і працівників, державних установ та демократичних інституцій є проблематика приведення законодавства про працю України у відповідність із трудовим законодавством Європейського Союзу, визначення напрямів співробітництва у зазначеній сфері.

2. Становлення громадянського суспільства в сучасних умовах державотворення є ключовою проблемою реалізації соціальних та економічних прав, закріплених Конституцією України, законами України та міжнародно-правовими актами. Проблема втілення конституційних положень та міжнародних стандартів у сфері праці, розвитку соціального діалогу та інших інституцій громадянського суспільства як засобу становлення демократичних процесів на виробництві, розвитку ринкової економіки та запровадженню інститутів правової і соціальної держави зумовлюють актуальність дослідження складної проблематики розвитку громадянського суспільства й напрацювання відповідного правового механізму.

3. Правовий механізм захисту прав працівників необхідно розглядати як складову громадянського суспільства. Правовий механізм в умовах реформи трудового законодавства з орієнтацією на європейські й загальнолюдські цінності наповнюється новим змістом та правовими методами, втіленням новітніх принципів.

4. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу є актуальною на сучасному етапі державотворення та полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, яка забезпечує розвиток підприємницької, творчої, соціальної, культурної активності громадян України як демократичної та соціальної держави, розвиток трудового законодавства держави у рамках Європейського Союзу, реалізація широкого кола економічних і соціальних прав, у тому числі й фундаментального права на працю.

5. Розробка та запровадження конкретного, прозорого і зрозумілого правового механізму захисту трудових і соціальних прав працівників має стати запорукою та надійним захистом працівників (та їх сімей) від негативних правових коливань та економічних курсів, які проголошує держава на різних етапах розвитку, впливу політичних уподобань, надійним бар'єром запобіганню безробіттю, порушень трудового законодавства.

6. Отримані за результатами міжнародної правотворчості нормативно-правові акти в царині праці вимагають відповідної імплементації в систему вітчизняного трудового права, оскільки вони містять найбільш доцільні та виважені правові приписи з питань праці. Такий підхід має бути врахований при розробці правового механізму регулювання відносин у процесі реалізації конституційного права на працю, підвищенні системи гарантій його реалізації, запорукою протидії порушень і зловживань у сфері праці тощо.

7. В умовах глобалізації економіки, формування глобалізаційного інформаційного простору та виробничого середовища, без встановлення правопорядку у сфері трудових відносин (та тісно пов'язаних з ними відносин), без визначення комплексу гарантій у царині праці неможливий подальший розвиток економіки країни, сумнівим стає підвищення добробуту працездатного та непрацездатного населення, зводяться нанівець зусилля нашої держави щодо євроінтеграції.

8. Механізм реалізації захисту прав і свобод людини та громадянина в трудовому праві повинен забезпечуватися системою органів державної влади й різноманітних інституцій. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Саме тому питання державно-правового механізму забезпечення прав людини у сфері праці необхідно розглядати у взаємозв'язку із системою державних органів, на які законодавством покладено обов'язки щодо захисту цих прав.

9. Забезпечення прав людини у сфері праці здійснюється не лише державними інститутами, органами нагляду і контролю, а й підприємствами, установами та організаціями, що гарантують права і свободи своїх працівників; політичними партіями та громадськими організаціями щодо гарантування прав їх учасників у царині праці; певною мірою засобами масової інформації як засіб доведення змісту та можливостей гарантій до адресатів. Отже, державно-правовий механізм забезпечення прав людини у сфері праці є складовою частиною, основ-

ним елементом цілісного механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері праці.

10. Розбудова правової держави та переорієнтація взаємовідносин між суб'єктами трудового права неможлива без запровадження принципу верховенства права як однієї з основних засад розвитку суспільства, запровадження загальнолюдських цінностей у царині праці, втілення гуманістичних ідеалів у трудовому законодавстві України. Невипадково верховенство права закріплене у ст. 8 Конституції України як засадницький принцип державної політики та діяльності державних різноманітних інституцій та установ.

Особливого значення цей принцип набуває в процесі здійснення реформи трудового законодавства, оскільки приймається численна кількість нормативно-правових актів (які подекуди мають суперечності і неузгодженості), змінюється ідеологія взаємовідносин суб'єктів трудового права на підставі соціального діалогу тощо. Саме цей принцип має лягти в основу майбутнього Трудового кодексу України і бути засадницьким джерелом у правовому механізмі захисту прав працівників. При захисті прав у царині праці та розгляді трудових спорів одним із обов'язків судді є захист верховенства права.

11. Основне значення верховенства права в процесі розробки правового механізму захисту прав працівників полягає в тому, що люди на праці, її економічні й соціальні права визначають зміст і спрямованість діяльності держави та функціонування державних органів й інституцій, одним із важливих напрямів здійснення господарської діяльності, спрямованість роботи різноманітних органів нагляду й контролю в царині праці.

12. Для України, як правової, демократичної та соціальної держави (держави, яка визнає загальнолюдські цінності), питання організації влади, у тому числі і в частині забезпечення гарантій у сфері праці, сьогодні є надзвичайно актуальним. При здійсненні державної діяльності українськими інститутами влади пріоритетне місце повинна посідати керівна ідеологія, основою та керівним принципом якої є непорушення та захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення реалізації конституційного права на працю.

13. Специфічною особливістю трудового права є виражене поєднання елементів публічного і приватного права. Захист трудових прав — це не просто категорія трудового права, це комплексне міжгалузеве утворення, система, що об'єднує ряд самостійних, але тісно

взаємопов'язаних правових інститутів. Елементами такої системи є конкретні форми захисту трудових прав (судовий захист, державний нагляд і контроль, колективні форми, самозахист тощо), що становлять інституціональну єдність. Ці елементи тісно взаємопов'язані, функції їх взаємно перетинаються. Це необхідно для ефективного функціонування системи в цілому.

14. Юридична природа системи захисту трудових прав визначається поєднанням норм матеріального права і процесуальних норм, методів правового регулювання приватного і публічного права. В цілому вона має комплексний характер, але в повному обсязі входить у зміст трудового права.

15. Захист трудових прав працівників складає систему взаємозалежних правових інститутів: визначення законодавством і встановлення права працівника на захист його трудових прав і законних інтересів; окреслення й визначення відповідного способу захисту трудових прав і законних інтересів працівників; закріплення основних форм захисту трудових прав, характерних для цих форм засобів правового примусу і правил процедури.

16. Захист трудових прав працівників — це юридична дія, спрямована на відновлення порушеного трудового права, усунення перешкод у його реалізації, відшкодування або компенсація шкоди, заподіяної порушенням цього права і попередження порушень трудових прав. Захист трудових прав тісно пов'язаний із застосуванням норм трудового права, відповідальністю за порушення трудових прав, охороною праці та захистом інтересів працівників, але не зводиться до жодного із зазначених понять, зберігаючи свою самостійність.

17. Захист трудових прав працівників як система являє собою систему взаємопов'язаних правових інститутів, що встановлюють право працівника на захист його трудових прав і законних інтересів, визначають способи захисту трудових прав і законних інтересів працівників, закріплюють характерні для них засоби правового примусу і правила процедури.

18. В основі єдності системи захисту трудових прав працівників лежить матеріальне право працівника на захист своїх трудових прав, свобод і законних інтересів всіма не забороненими законом способами. Право на захист реалізується в різних формах, врегульованих у законі тією чи іншою мірою. Відповідні норми (в основному — процесуальні та процедурні) становлять інституціональну єдність системи захис-

ту трудових прав та інтересів працівників. Право на захист реалізується різними способами, врегульованими тією чи іншою мірою законом (відновлення на роботі, оплата вимушеного прогулу, відшкодування шкоди тощо). Зазначені норми (матеріально-правові) утворюють функціональну єдність системи захисту трудових прав та інтересів працівників.

19. Можливість судового захисту трудових прав є необхідною їх гарантією у будь-якій державі, що прагне стати правовою державою. Судовий захист має ряд важливих переваг: неупередженість і незалежність суду, підпорядкування його тільки закону; процесуальна форма розгляду справи, що гарантує реалізацію прав сторін; можливість оскарження судового рішення; примусове виконання судових рішень.

20. Різноманітні форми захисту трудових прав працівників державою є необхідними елементами системи захисту трудових прав, громадські та індивідуальні форми захисту в доступному для огляду майбутньому не можуть замінити державних форм. Проте державні форми не виключають необхідності розвитку інших форм захисту.

21. У сучасних умовах нагляду та контролю надається загальнодержавне значення, хоча їх початкове виникнення характеризується локальним рівнем окремих підприємств, галузей господарства. Поряд зі зміною значення відбувається зміна предмета нагляду та контролю від дисципліни та безпеки праці до захисту широкого спектру трудових прав, свобод, законних інтересів працівників. Визначено етапи становлення і розвитку нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства:

а) початок XVIII — початок XX ст. (1719–1917), який характеризується, з одного боку, формуванням контрольних органів за дотриманням законодавства у сфері праці (нагляду за безпекою робіт у гірничій промисловості), з другого — формуванням передумов для подальшого розвитку нагляду за дотриманням трудового законодавства у вигляді утворення прокуратури як органу, на який у подальшому буде покладено функцію загального нагляду; легалізацією професійних спілок як організацій, що в подальшому здійснюватимуть громадський контроль за дотриманням трудового законодавства;

б) радянський період (1918–1990), на якому відбувається розвиток інституцій, що здійснюють державний та громадський контроль і нагляд за дотриманням трудового законодавства. За прокуратурою ця

функція визначається у вигляді нагляду за дотриманням законів. Окремо функціонують державні органи контролю у досліджуваній сфері. На особливу увагу заслуговує громадський профспілковий контроль за дотриманням трудового законодавства і законодавства у сфері охорони праці, що його здійснюють технічні і правові інспекції праці як структури професійних спілок, основними завданнями яких є здійснення контролюючих повноважень;

в) з 1991 р. по теперішній час, який характеризується наявністю значної кількості державних органів, функціонування яких спрямоване на забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Проте така кількість наглядово-контролюючих органів не сприяє покращенню механізму захисту трудових прав найманих працівників та неодмінно потребує удосконалення. Також сучасний етап характеризується орієнтиром України на євроінтеграцію та запровадження соціального діалогу й засад соціального партнерства, що, безумовно, є позитивним напрямом вдосконалення законодавства про працю в частині нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

22. До спільних рис нагляду і контролю віднесено: 1) нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства можуть мати форми державного чи громадського; 2) державний нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства є основними функціями демократичної та правової держави; 3) нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюються з метою визначити виявлення допущених відхилень у взаємодії роботодавців та працівників від встановлених трудовим законодавством вимог та приведення їх у відповідність (приведення системи в стан законності), встановлення причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання існуючих перепон для ефективного функціонування системи, що виступає об'єктом контролю чи нагляду, досягнення стану захищеності трудових прав; 4) деякі права суб'єктів здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства збігаються.

Розмежування нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства запропоновано проводити за такими критеріями: 1) нагляд має зовнішню спрямованість щодо піднаглядних об'єктів: суб'єкти та об'єкти нагляду є елементами розбіжних систем органів, контроль може здійснюватись і «всередині» системи (відомчий або внутрішньо-відомчий контроль); 2) нагляд і контроль відрізняються завданнями:

нагляд за додержанням трудового законодавства включає перевірку законності рішень роботодавця, а контроль — перевірку таких рішень з точки зору не лише законності, але й доцільності та ефективності; 3) компетенція органів контролю включає можливість втручання в діяльність підконтрольного об'єкта, притягнення винних осіб до відповідальності; нагляд обмежується констатацією певних фактів порушень трудового законодавства і включає лише можливість звернення наглядових органів до уповноважених органів з питанням про зміни в діяльності піднаглядного об'єкта, ініціацію питання про притягнення винних до відповідальності.

23. Нагляд за дотриманням трудового законодавства — це окрема від контролю правова форма правоохоронної діяльності посадових осіб, державних органів, спрямована на забезпечення стану законності як режиму реально діючого трудового права, стану захищеності трудових прав. У свою чергу контроль за дотриманням трудового законодавства — організаційно-управлінські дії уповноважених на захист і охорону прав і свобод людини і громадянина посадових осіб, державних органів чи громадських структур, що виявляються у встановленні відповідності дій роботодавця трудовому законодавству та доцільності їх здійснення задля забезпечення стану законності як режиму реально діючого трудового права, стану захищеності трудових прав.

24. Зміст контролю за дотриманням трудового законодавства полягає у визначенні фактичного стану дотримання суб'єктами трудового права норм трудового законодавства, аналізі та зіставленні цього стану з вимогами, які поставлені перед суб'єктами трудового права законодавством, оцінкою доцільності обраного роботодавцем шляху розвитку трудових правовідносин, а також розробку заходів для проведення корекції діяльності суб'єктів трудового права, включаючи відновлення порушених трудових прав, самостійну реалізацію таких заходів та притягнення винних у порушенні трудових прав до відповідальності із встановленням причин та умов, що спричинили порушення.

Зміст наглядової діяльності в галузі праці відрізняється від змісту контролю, оскільки суб'єкти останнього перевіряють лише законність дій роботодавців, не мають можливості самостійно втручатися в діяльність об'єкта, не мають можливості притягнення винних до відповідальності, а лише ініціюють розгляд відповідних питань роботодавцем, уповноваженими суб'єктами, тим самим ініціюючи можливу ко-

рекцію діяльності суб'єктів трудового права. Таким чином, стадіями нагляду є визначення фактичного стану дотримання суб'єктами трудового права норм трудового законодавства, аналіз цього стану на предмет відповідності вимогам, які поставлені перед суб'єктами трудового права законодавством, висунення вимог до роботодавця про корекцію поведінки, ініціація питання про притягнення винних у порушенні трудових прав до відповідальності.

25. В Україні відбувається активний процес узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами у галузі охорони праці, включаючи як стандарти, визначені в актах Міжнародної організації праці, так і європейські. При цьому Україна знаходиться лише на першому етапі розвитку трудового законодавства у напрямі євроінтеграції, оскільки на сьогодні можна вести мову лише про вдосконалення системи права і законодавства задля досягнення стабільності в суспільстві, гарантування верховенства права, прав людини й забезпечення функціонування ринкової економіки.

26. До контролю за дотриманням трудового законодавства потрібно відносити системність та не досить довгу тривалість його здійснення, тобто уповновачений на це суб'єкт може провести окрему перевірку рішення чи діяльності окремої особи стосовно окремого конкретно визначеного питання. Контроль може бути здійснений в окремій галузі щодо окремого підрозділу чи охоплювати окреме коло питань. Такий контроль не є постійним та систематичним, може здійснюватись або не здійснюватись у певній галузі. Нагляд же здійснюється уповноваженим на те органом постійно, охоплюючи необмежене коло суспільних відносин, які виникають у діяльності відповідного органу, підприємства, установи, організації. Характерною особливістю здійснення нагляду є те, що такий нагляд ніби існує поряд чи навіть паралельно із основною діяльністю підприємства і виявляється лише тоді, коли виникають певні суперечності, правопорушення, які потребують негайного вирішення.

27. Визначення найважливіших органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства, дозволяє зробити декілька предметних висновків теоретично-практичного характеру. По-перше, органи, що здійснюють контроль та нагляд за дотриманням трудового законодавства, поділяються на дві групи: державні і громадські. По-друге, існування значної кількості контролюючих органів за дотриманням трудового законодавства ще не означає загального по-

кращення справ у цій сфері. Головним є не їх кількість, а результат, ефективне використання наслідків контролю для поліпшення ситуації у справі зміцнення дисципліни й законності у процесі регулювання та реалізації трудових і тісно пов'язаних з ними відносин. На такий результат має бути спрямована координація діяльності розглянутого різновиду контролюючих органів, детальна регламентація їх прав, обов'язків та відповідальності. Така регламентація й кількість нормативних актів не є бюрократизацією.

28. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється щодо основних інститутів трудового права: прийняття на роботу, зміни умов трудового договору, припинення трудового договору, робочого часу, часу відпочинку, оплати праці, охорони праці, укладення і виконання колективного договору.

29. Контроль омбудсмена поширюється й на органи контролю, які є органами державної влади. Тобто Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює контроль над контролем. А фактично стосовно вказаних органів він здійснює нагляд за їх діяльністю. Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює контроль за дотриманням трудового законодавства незалежно від інших державних органів та посадових осіб, не підміняючи інші органи контролю.

30. Взаємодію органів нагляду із органами контролю за дотриманням трудового законодавства можна визначити як їх спільну діяльність, що виражається у здійсненні цими органами спільних дій у сфері трудового права, які є запланованими та ними ж узгодженими, а також спрямованими на досягнення поставлених перед цими органами та державою в цілому основоположних завдань, якими є реальне забезпечення права на працю та належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату не нижче від визначеної законом, вирішення питань, які виникають у сфері трудового права і не можуть бути вирішені органами самостійно та забезпечення відновлення порушених прав.

31. На основі загальних ознак, які притаманні взаємодії, вважаємо за доцільне виділити ті, які притаманні взаємодії органів нагляду та контролю у сфері трудового права. Такими ознаками є: 1) наявність законодавчої бази щодо взаємного регулювання суспільних відносин у сфері трудового права; 2) наявність більше двох суб'єктів взаємодії органу нагляду та органу контролю. Не є винятком і наявність іншого (третього суб'єкта), який не належить до наведених вище категорій суб'єктів; 3) наявність спільної мети, що виражається у точному та не-

ухильному дотриманні трудового законодавства, забезпечення реального права на працю, на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату не нижче від визначеної законом, вирішення питань, які виникають у сфері трудового права і не можуть бути вирішені органами самостійно та забезпечення відновлення порушених прав; 4) здійснення органами нагляду та контролю спільної діяльності, що може виражатися у здійсненні спільних виїздів, спільних перевірок, вчиненні інших, передбачених законом, дій, узгодження часу, дій, засобів, форм та методів діяльності органів, що взаємодіють. Характерною особливістю цих дій є їх узгодженість; 5) рівноправність учасників взаємодії у сфері дотримання трудового законодавства щодо виявлення та відновлення порушених прав і дотримання трудового законодавства; 6) систематичність, тобто постійність здійснення такої взаємодії.

32. Удосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства можливе шляхом внесення компетентними правотворчими органами у нормативно-правові акти необхідних змін і доповнень, усунення їх множинності з одних і тих же питань, заповнення прогалин у нормативно-правовому регулюванні відносин досліджуваного різновиду контрольно-наглядової діяльності. Подальший розвиток розглядуваного нормативно-правового забезпечення обумовлений зміною суспільних відносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, потреб й інтересів учасників трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Також у результаті удосконалення нормативно-правового забезпечення постійно підтримується та поліпшується його якісний стан. У кінцевому випадку його високий рівень потрібний для досягнення цілком зрозумілої практичної мети: бути ефективним регулятором відносин, що виникають у процесі контрольно-наглядової діяльності уповноважених органів за дотриманням суб'єктами трудових правовідносин вимог законності.

33. Законодавство у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства – це комплексна, інтегрована й спеціалізована галузь трудового законодавства, яка є системою взаємопов'язаних і взаємоузгоджених уніфікованих і диференційованих нормативно-правових актів (актів правотворчості державних органів), які, у свою чергу, є джерелом і формою вираження правових норм, спрямованих на регулювання відносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

34. Під організаційними механізмами проведення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства запропоновано розуміти процес реалізації правових приписів, які виражають волю суспільства в цій галузі діяльності держави. При цьому в установлених правом цілях, формах і межах компетенції суб'єкти організації контрольної та наглядової діяльності за дотриманням трудового законодавства здійснюють: а) правотворчу діяльність, яка полягає в прийнятті необхідних правових норм, у визнанні за тим чи іншим правилом значення норм права; б) правовиконавчу діяльність, яка відповідає законам та підзаконним правовим актам і полягає у виданні й реалізації індивідуальних актів правозастосування; в) правозабезпечувальну діяльність, яка має своїм змістом забезпечення вимог законів та інших нормативних актів суб'єктами досліджуваних відносин.

35. На сьогодні у сфері державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства існує чимало проблем, над якими потрібно працювати. З цією метою удосконалення практики застосування державного нагляду та контролю передбачається поступовий і безперервний процес щодо систематизації й кодифікації законодавства, визначення вичерпного переліку органів, які уповноважені здійснювати такий нагляд, окреслення кола їх повноважень, встановлення юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання приписів чинного законодавства. Це дозволить запобігти дублюванню відповідних правових приписів, підвищить результативність впливу останніх на відносини, що виникають у процесі здійснення державного нагляду та контролю.

36. Предметом нагляду та контролю з боку роботодавця є внутрішні управлінські правовідносини, що виникають у процесі застосування норм трудового права, а саме – діяльність, яка виявляється в роботі підпорядкованих посадових осіб підприємства, організації чи установи, зайнятих у здійсненні відбору та прийняття на роботу працівників, оформленні та укладенні трудового договору, виданні управлінських рішень, забезпеченні безпечних умов праці, забезпеченні охорони праці, нарахуванні та своєчасної виплати заробітної плати тощо, а також дії цих осіб з планування, організації, координації, обліку, контролю та аналізу стану дотримання трудового законодавства.

37. До основних напрямів оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства віднесено:

– загальні – характерні для системи трудового права та трудового законодавства;

– напрями удосконалення системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характерні виключно для шляхів розвитку нагляду та контролю як інституту права;

– напрями оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характерні для діяльності як державних, так і громадських органів, спрямованої на перегляд, удосконалення, перероблення чинних законів та інших нормативно-правових актів з метою вироблення єдиних поглядів на інститут нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, створення систематизованого нормативно-правового акта, який на державному рівні запроваджуватиме основні засади діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, єдиний підхід до здійснення контрольно-наглядових перевірок.

38. Запропоновано прийняти закон України «Про основні напрями оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства», де було б визначено суб'єктів, об'єкти, принципи, механізми функціонування, правові та організаційні засади взаємодії суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, основні напрями її здійснення, а також права та обов'язки наглядових і контролюючих органів, їх посадових осіб у зазначеній сфері.

39. Межі нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є такі:

наглядова функція держави являє собою один із пріоритетних напрямів державної діяльності, спрямованої на забезпечення верховенства права і законності у різних сферах суспільного життя, в тому числі і у трудовій сфері;

система державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства виступає основною формою і виявом функцій держави. Вона передбачає оптимальний за умов формування громадянським суспільством механізмів перевірки відповідності чинному трудовому законодавству підконтрольних об'єктів і наступного усунення виявлених порушень законності;

інтенсифікація застосування наглядової функції за дотриманням трудового законодавства у державному управлінні є одним із перспективних напрямів вдосконалення системи державного врядування і практики реалізації державної влади. Наглядова функція держави разом з іншими напрямами її діяльності втілює соціальне призначення держави в галузі управління суспільними справами у сфері праці.

40. Доцільно для ефективного здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства розробити загальні для всіх уповноважених на те суб'єктів методичні рекомендації щодо їх процедуризації. При цьому під час створення рекомендацій щодо формування системи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні необхідно враховувати вже існуючі види, форми нагляду та контролю, які закріплені на нормативно-правовому рівні, а також потребу в інформаційно-організаційному забезпеченні суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в сучасних умовах.

ДОДАТОК

Проект Закону України «Про основні напрями оптимізації системи суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства»

Цей Закон розроблений відповідно до Конституції України та законодавства у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, визначає суб'єктів, об'єкти, принципи, механізми функціонування, правові та організаційні засади взаємодії суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, основні напрямки її здійснення, а також права та обов'язки наглядових і контролюючих органів, їх посадових осіб у зазначеній сфері.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів.

У цьому законі розкривається правова природа нижченаведених термінів:

- нагляд та контроль;
- нагляд за дотриманням трудового законодавства;
- державний нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства;
- громадський нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства;
- взаємодія суб'єктів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Стаття 2. Сфера дії Закону.

Дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані із визначенням суб'єктів нагляду та контролю у сфері трудових та тісно пов'язаних із ними відносин.

Стаття 3. Законодавство в сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Стаття 4. Суб'єкти нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Стаття 5. Завдання органів нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Стаття 6. Функції нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Стаття 5. Принципи нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства про працю.

Стаття 6. Об'єкти, які підлягають нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства про працю.

РОЗДІЛ II. ПРАВА І ОBOB'ЯЗКИ СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ.

РОЗДІЛ III. НАПРЯМКИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.

РОЗДІЛ IV. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ.

Наукове видання

Середа Олена Григорівна

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ЗАХИСТУ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ
В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Монографія

Редактор *С. А. Пашинська*
Коректор *О. М. Нецеретна*
Комп'ютерна верстка *О. А. Федосєєвої*

Підписано до друку з оригінал-макета 15.08.2016.
Формат 60×90 $\frac{1}{16}$. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 18,17. Ум. друк. арк. 19,5. Вид. № 1490.
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verстка@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ФОП Леонов
Тел. (057) 717-28-80